

الفكر الإسلامي و الإدارة المالية للدولة

- القائمون على إدارة مالية الدولة
- حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة
- أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة

نُؤَلِّفُ

دكتور شوقي عبده السَّاهِي

استاذ الدراسات الاسلامية
بالجامعات العربية

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

الطبعة الأولى

١٤١١ هـ - ١٩٩١ م

يطلب من :

مكتبة النهضة المصرية ٩ شارع عدلى
القاهرة ت : ٣٩١٠٩٩٤

دار الكتاب المصرى اللبنانى ٣٣ شارع قصر النيل
القاهرة ت : ٣٩٢٢١٦٨

إهداء

الى المهتمين بالفكر المالى الاسلامى
الى واضعى سياسة ونظم وقوانين مالية الدولة
أهدى هذا البحث
من أجل اقامة ادارة مالية رشيدة

شوقي عبدة العالمى

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

احمد الله رب العالمين ، القادر على كل شيء ، الوهاب لكل شيء وهو السميع العليم .

وأصلى وأسلم على رسولنا الكريم محمد بن عبد الله ، المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله وأصحابه ومن أتبع هداهم باحسان الى يوم الدين .

(ويعهد)

فقد اهتم الفكر الاسلامي منذ سنيّه الاولى بقضايا المال ، حيث ارتبطت هذه القضايا بتشريعات وقواعد كلية جاء بها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ بتبيانها وتطبيقها .

وقد اتخذت هذه القضايا في الفكر المالي الاسلامي ، طابع المرونة والاجتهاد في الرأي كلما جدت الحاجات ، وتنوعت الأحداث والمطالب ، تبعاً لتطور الأزمنة ، واختلاف الامكنة .

ولما كانت الادارة المالية للدولة ، لها دور كبير من الاهمية في تنفيذ السياسة المالية للدولة ، فضلاً عن مهمتها في ادارة تنفيذ الموازنة العامة للدولة على وجهها الصحيح .

وجدت لزماً على ان اقدم للقارئ الكريم ، خلاصة ما وصل اليه الفكر الاسلامي في هذا الصدد من خلال احد اعلام الفكر الاسلامي

- فى القرن الخامس الهجرى - هو الامام أبو الحسن على بن محمد ابن حبيب الماوردى - البصرى - أكبر فقهاء الشافعية ، وشيخ فقهاء السياسة الشرعية ، وأبرز رجال السياسة فى الدولة العباسية .

ويسعدنى هنا ، أن أبين للقارىء ، أن الفكر المالى الاسلامى ، لم يترك الانسان وشأنه ، بل راعى سلوكه الشخصى وسلوكه مع الآخرين ، فى ظل نظام دقيق نحو مالية الدولة ، صان به الحقوق واقام به العدل ، وحفظ به الأمن والاستقرار ، ووفر الحياة الكريمة للأفراد والجماعات .

وفى هذه العجالة ، سوف اتناول مكونات الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، مع بيان الخطوط العريضة الواضحة فى الالتزام بكتاب الله تعالى ، وسنة رسوله - ﷺ - وما بنى عليهما من قواعد فقهية كلية ، رفعت الحرج والمشقة عن الأفراد والدولة .

هذا وقد أشتمل الكتاب على مدخل .

(الى مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة) .

وعلى دراسة تمهيدية .

(حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى) .

وعلى ثلاثة أبواب رئيسية هى : -

١ - القائمون على ادارة مالية الدولة .

٢ - حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة .

٣ - أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة .

وختاماً : أرجو أن تسهم هذه الدراسة ، فى توضيح دور الفكر المالى الاسلامى ، نحو تنظيم الاجهزة الادارية المالية للدولة ، وذلك من خلال التخطيط والتنظيم والمتابعة والتنفيذ والاشراف والمراقبة .

كى يستفيد من هذه الدراسة واضعوا النظم والقوانين والسياسات المالية للدولة مع اختلاف مذاهبهم ، وينهل منها الباحثون والدارسون فى هذا الميدان ، ويقف القارىء على مدى ما وصل اليه الفكر الاسلامى من قواعد وتعاليم ونظم وقوانين لحسن تنظيم شئون مالية الدولة ، التى كادت احداث التاريخ ومظاهر التقدم التقنى والثقافة الاجنبية ان تخفى الكثير من جوانب الاشراق فيه .

اسأل الله العلى القدير ، أن يجعل عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وأن يعم به النفع ، ويجزىنى عنه الثواب ، انه سميع قريب مجيب الدعاء ..

دكتور

شوقي محمد السامى

القاهرة / مدينة نصر

الثلاثاء
١١ شعبان ١٤١١ هـ
٢٦ فبراير (شباط) ١٩٩١ م

« مدخل »

مفهوم الفكر الإسلامى لإدارة مالية الدولة

يقصد بكلمة - فكر - فى المعنى اللغوى : التأمل فى المعانى وتدبرها ، وهو اسم من فكر يفكر فكرا ، من باب (ضرب يضرب) ، وفكر (بالتشديد) وتفكر ، ومثله الفكرة والفكرى ، وفسر أيضا بأعمال الخاطر واجالته فى الأمور (١) .

وفى المفهوم الاصطلاحي هو : عبارة عن اعمال الذهن تدبرا أو تأملا فى أى شأن من الدين والدنيا ، وهو نشاط بشرى ، أدواته العقل ، وثمرته الرأى والعلم والمعرفة .

فالفكر ينصب أساسا على العمليات العقلية والذهنية ، وليس على العلم والمعرفة التى تنتج عن هذه العمليات العقلية والذهنية .

ومع ذلك فإن المفهوم الشائع لكلمة - فكر - هو : الهيكل المنظم من المعلومات والمعارف ، والنظريات فى مجالاتها المختلفة .

أى أن المعنى انصرف الى - ثمرة اعمال الذهن - وليس الى ، - اعمال الذهن - فى حد ذاته .

فاذا اخذنا بالمفهوم الشائع ، ونظرنا اليه باعتباره - ثمرة اعمال الذهن وهو : العلم والمعرفة ، فانه يمكن أن يقال : أن الفكر الإدارى يشمل مجموعة الآراء والمبادئ والنظريات التى سادت حقل الإدارة فى الدولة الإسلامية ، دراسة وممارسة منذ ظهور الإسلام .

(١) أنظر : لسان العرب / لابن منظور ج ٥ ص ٦٥ ، المصباح المنير

وبناء عليه : فانه يمكن القول ان ما يصدر من آراء ونظريات ومبادئ مستنده الى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية هو فكر ادارى اسلامى .

واذا كان الفكر الادارى ، يمثل النظريات والمبادئ التى تحكم الادارة وما تشتمل عليه من عناصر ووظائف ، فان الفكر الادارى الاسلامى يمتد بالضرورة الى سائر المجالات الادارية بمفاهيمها المختلفة ، وبذلك يشمل المجال المالى ، والذى يتمثل فى التخطيط والاشراف والمتابعة والتنفيذ والمراقبة ، لادارة مالية الدولة .

مصادر الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة

ان مصادر الفكر الاسلامى فى هذا المجال كثيرة ومتنوعة ، يمكن تصنيفها كما يلى :

- مصدران رئيسيان أصليان ، وهما القرآن الكريم والسنة النبوية . حيث اجمع الفقهاء عليهما باعتبار أنهما موحيان من عنده الله عز وجل - الأول بلفظه ومعناه ، والثانى بمعناه دون لفظه .

- مصادر فرعية تابعة مستوحاة من القرآن الكريم والسنة النبوية اتفق عليها الفقهاء ، تتمثل فى الاجتهاد والراى اجماعا وقياسا .

- مصادر مختلف عليها بشأن الاستدلال بها والتعويل عليها بين الأئمة المجتهدين منها : الاستحسان والمصالح المرسلة والاستصحاب ، والعرف ، ومذهب الصحابى ، وشرع من قبلنا (٢) .

هذا وقد يكون سبب الخلاف ليس هو المصدر ذاته بقدر ما يكون الخلاف حول نوع الأحكام المستمدة منه .

ومن خلال هذه المصادر يظهر النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء الذين ارتادوا الحياة الفكرية فى مجال الادارة المالية للدولة .

علما بأن فقهاء المسلمين ومفكرهم لم يكونوا مقلين أو مقتصدين
فى هذا المجال ، كما قد يتوهم البعض أو يظن ، فقد يكون مبعث
الظن ومرده ، الى أننا لم نبذل الجهد الكافى فى محاولة املطة
المثلثام عن هذا الجانب من التراث الاسلامى ، لنرى كيف ان اسلافنا
تركوا لنا كنوزا مكنونة ، وثررة الادارية قيمة سبقنا علماء الغرب الى
الاشارة اليها فى دراستهم لتطور الفكر الادارى المالى عندهم .

نماذج من النتاج الفكرى للائمة الفقهاء فى هذا المجال

ان الباحث فى الفكر المالى الاسلامى يجد كثيرا من المراجع
والمخطوطات الاسلامية الحافلة بالتراث الفكرى فى شئون ادارة مالية
الدولة سواء ما يتعلق منها بالتخطيط المالى للدولة ، او بالاشراف
والمتابعة ، او ما يتعلق منها بالتنفيذ و المراقبة لموازنة الدولة ايرادا
ومصرفا .

وبقدر ما يسع المجال هنا ، يكفى أن نشير الى بعض الماثورات
الفكرية لبعض الائمة المجتهدين فى هذا المصدد .

— فمن أهم من كتبوا فى هذا الميدان : القاضى أبو يوسف
يعقوب بن ابراهيم بن حبيب — الكوفى الأنصارى — المتوفى سنة
١٨٢ هـ ، الذى ألف كتابه « الخراج » استجابة لطلب الخليفة — هارون
الرشيد — لرسم السياسة المالية للدولة الاسلامية ايرادا ومصرفا ،
موضحا فيه كيفية ادارة مالية الدولة فى ضوء الكتاب الكريم والسنة
النبوية (٣) .

(٣) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية — القاهرة — منيل الروضة — عمام

- ومنها ما كتبه الفقيه - يحيى بن آدم بن سليمان القرشى -
المتوفى سنة ٢٠٣ هـ فى كتابه « الخراج » ، والذي رتبته على أربعة
أجزاء ، جمع فيها الأحاديث والآثار الواردة فى أنواع إيرادات الدولة ،
وغير ذلك مما يتعلق بتنظيم ادارة مالية للدولة (٤) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - أبو عبيد القاسم بن سلام - المتوفى سنة
٢٢٤ هـ - فى كتابه « الأموال » - الذى يعتبر من خير ما كتب فى
الفقه المالى الاسلامى ، حيث حوى على جميع ما يتعلق بالنظام المالى
الاسلامى ، من إيرادات ونفقات ونظم وقواعد خاصة بتنظيم ادارة
مالية الدولة (٥) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - الحميد بن زنجويه - المتوفى سنة ٢٥١ هـ
فى كتاب « الأموال » الذى حوت موضوعاته على مصادر الدخل
للدولة ، وكيفية جمعها وادارتها والاشراف عليها (٦) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - أحمد بن يحيى جابر - المعروف
بالبلادى - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ - فى كتابه « فتوح البلدان » ،
الذى اعطانا نظاما اقتصاديا عن بعض الأعمال من تعمير الأرض
واستصلاحها وانشاء دور الصناعة وأعمال العمران ، فضلا عن أنواع
إيرادات الدولة وكيفية ادارتها (٧) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد -
المتوفى سنة ٣٢٩ هـ ، فى كتابه « الخراج وصناعة الكتابة » والذي

(٤) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام

١٣٥٢ هـ .

(٥) الناشر : مكتبة الكليات الأزهرية - تحقيق محمد الهراس - القاهرة

عام ١٩٦٨ م .

(٦) الناشر : مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية - تحقيق

شاكِر فَياض - السعودية عام ١٩٨٦ م .

(٧) الناشر : دار النشر للجامعيين - القاهرة عام ١٩٥٧ م .

تحدث فيه عن انواع الدواوين ، ودور كل ديوان فى تنظيم وادارة شئون الدولة المالية والاقتصادية (٨) .

- ومن أبرز مفكرى الاسلام فى هذا المجال - الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى - المتوفى سنة ٤٥٠ هـ . الذى تميز عن غيره من مفكرى الاسلام فى هذا الصدد ، حيث جمع فى مؤلفاته السياسية كافة جوانب علم السياسة الشرعية ، خاصة فى كتابه « الأحكام السلطانية والولايات الدينية » (٩) الذى كان اول دراسة علمية منهجية عرضت لأصول الادارة الحكومية الاسلامية ، والذى عالج فيه من الموضوعات ما تتناوله اليوم أحدث مؤلفات الادارة العامة للدولة .

وبعد هذا الكتاب من أندر الكتب وأشهرها قيمة فى هذا المجال ، حيث التزم بالمنهج التأصيلى العلمى ، بدلا من الأخذ بالمنهج التاريخى الواقعى الذى يعنى بدراسة هذه النظم ، والاهمية هذا الكتاب ترجم الى عدة لغات منها الالمانية والفرنسية والانجليزية ، ودرسه العلماء الأوربيون .

هذا وقد تعرض - الامام الماوردى - فى كتابه هذا الى تنظيم رئاسة الدولة وتنظيم تقليد الوزارة ، وتنظيم المحليات والمنظمات الادارية فى الجهاز الادارى للدولة ، ودور كل منها فى تنظيم شئون مالية الدولة . وقد جاءت كتاباته فى كل ذلك ، واضحة ومقنعة للحكام والولاة ليعلموا ما لهم وما عليهم ، فيكون هذا احدى بهم الى توخى العدل .

يقول الامام الماوردى فى مقدمة كتابه الأحكام السلطانية : « ولما كانت الأحكام السلطانية بولاة الأمور احق ، وكان امتزاجها بجميع الأحكام يقطعهم عن تصفحها مع تشاغلهم بالسياسة والتدبير افردت

(٨) الناشر : دار الرشيد للنشر - الجمهورية العراقية - ١٩٨١ م .

(٩) الناشر : مكتبة ومطبعة مصطفى البابى الحلبي - القاهرة : ١٣٨٦ هـ -

لها كتاباً امتثلت فيه أمر من لزمت طاعته (١٠) ، ليعلم مذاهب الفقهاء فيما له منها فيستوفيه ، وما عليه منها فيوفيه ، توخياً للعدل في تنفيذ وقضائه ، وتحرياً للنصفة في أخذه وعطائه » (١١) .

كما حوت بقية مؤلفات الامام الماوردي في هذا المجال ثلاثة كتب أخرى تناولت فكره وآراءه في نظم الحكم والادارة وذلك على جانب من الأهمية ، وهى كتابه « قوانين الوزارة وسياسة الملك » (١٢) ، الذى تناول فيه الوزارة ورسومها وأحكامها ، وما للوزير وما عليه نحو سلطانه وبلاده ونفسه ، وكل ما يتصل بأمور الملك والوزارة .

وكتابه : « تسهيل النظر وتعجيل الظفر » (١٣) والذى بين فيه أن سياسة الحكم تعتمد على أربع قواعد هى : عمارة الأرض ، وحراسة الرعية ، وتدريب الجند ، وتقدير الأموال .

وكتابه : « نصيحة الملوك » (١٤) والذى تناول بعض موضوعاته السياسة العامة للدولة ، خاصة الشؤون الاقتصادية وتبدير الأموال ، وسياسة الحرب والسلام ، وغير ذلك من الأمور التى يصلح تطبيقها فى الوقت الحاضر ، وذلك لما ارتكز هذا الكتاب على قواعد أساسية ، لا تتغير بتغير الزمان .

وهذه الكتب الأربعة للامام الماوردي ، تمثل المراجع الأساسية التى سوف نعتمد عليها فى هذه الدراسة .

(١٠) يقصد بمن لزمت طاعته ، هو الخليفة بخاصة ، وإن كان من المحتمل أن ينصرف الى أى واحد من القائمين على شئون الدولة .

(١١) الأحكام السلطانية : ص ٣ .

(١٢) الناشر : مؤسسة شباب الجامعة - بالاسكندرية - عام ١٣٩٨ هـ -

١٩٨١ م .

(١٣) الناشر : دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت - عام ١٩٨١ .

(١٤) الناشر : مكتبة الفلاح - الكويت - عام ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .

- من أهم ما كتب أيضا فى هذا المجال ما كتبه الفقيه أحمد بن عبد الحليم بن تيمية - المتوفى سنة ٧٢٨ هـ - فى كتابيه : « السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية » (١٥) و « الحسبة فى الاسلام - أو - وظيفة الحكومة الاسلامية » (١٦) ، حيث اشتمل الكتاب الأول على وجوه الاصلاح الادارى ، والثانى على النظام الرقابى فى الدولة الاسلامية ، والذى يعطى اتجاهات بناءة فى الانضباط السلوكى والادارى لا غنى عنها للدولة ، وتعتبر جزءا أساسيا من مسئولية الحكومة الاسلامية .

- ومنها ما كتبه الفقيه : عبد الرحمن أبى زيد ولى الدين بن خلدون المتوفى سنة ٨٠٨ هـ فى كتابه : « المقدمة » (١٧) ، حيث وضح بفكره الاجتماعى مدى التأثير البالغ على الفكر الادارى ، باعتبار أن الإدارة وفق مفهومها الاجتماعى ظاهرة اجتماعية تتناول بالتنظيم نشاطات بشرية جماعية هادفة .

هذه الظاهرة الاجتماعية تشمل وفق مفهومها العام ، القواعد والاتجاهات العامة فى الفكر الادارى والتنظيمى ، مما يجعل هذا الكتاب مرجعا أساسيا له قيمته العلمية الكبيرة فى الدراسات الادارية والتنظيمية .

- ومنها ما كتبه الفقيه أحمد بن على القلقشندى - المتوفى سنة ٨٢١ هـ - فى كتابه « صبح الأعشى فى صناعة الانشا » (١٨) والذى

(١٥) الناشر : دار الشعب / تحقيق محمد البنا ، ومحمد عاشور ..
القاهرة - ١٩٧٥ .

(١٦) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام ١٣٨٧ هـ .

(١٧) الناشر : دار نهضة مصر للطبع والنشر / تحقيق دكتور على عبد الواحد وفى - القاهرة عام ١٩٧٩ .

(١٨) الناشر : المطبعة الاميرية - القاهرة - عام ١٣٣١ هـ .

تضمن شرحا للنظم الادارية التى سارت عليها الدولة الاسلامية فى كل بقعة من بقاع الأرض ظهر فيها الدين الاسلامى .

وهذا الكتاب يعتبر دائرة معارف بالنسبة لوظيفة الكتابة ومتطلباتها ، والتنظيم المكتبى واجراءاته ، وتنظيم المكاتب وتصنيفها ، والصفات المطلوبة للعاملين فى الدواوين وما يحتاجون اليه من خبرة فى الأمور العلمية والعملية ، مع توصيف دقيق لكل وظيفة بشكل يحدد اركان الوظيفة وأبعادها وحدود سلطاتها ومسئولياتها ومجال اختصاصها .

* * *

وبعد : فتلك بعض النماذج من النتاج الفكرى لفقهاء الاسلام فى مجال الادارة بوجه عام ، وبصفة خاصة الادارة المالية للدولة ، والتى عكست جانبا من الحياة الفكرية الصحيحة للدولة الاسلامية ، واطهرت أن كثيرا من النظم الادارية المالية التى يعرفها عصرنا الحاضر ، ليست الا مجرد صياغات واشكال جديدة لأصول أسهم بها الفكر المالى الاسلامى ، وظهرت على مستوى التطبيق فى عصور ازدهار الدولة الاسلامية .

ومهما بذل من جهد علمى فى هذا الصدد ، فإن الباحث يجد نفسه متقلما على التراث الاسلامى ولاتزيد مهمته الا على الاستكشاف فقط ، وليس الابتكار ، وأن ما انتهى اليه ، انما هو اقل القليل ، ومحاولة على الطريق ، والأمر يستدعى بذل غاية الجهد من البحث العلمى المتكامل اذا كنا نقتيا احياء تراثنا الاسلامى ، بنفس القدر الذى نريد به اصلاح حياتنا فى مجال الادارة المالية للدولة .

* * *

« دراسة تمهيدية »

حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى

الادارة فى الفكر الاسلامى : أسلوب للحياة ، ومنهج للتطبيق ،
ولكى يتحقق وجود النظام الادارى الاسلامى ، لابد من توافر الشروط
التالية : -

١ - أن تكون البيئة التى تعمل الادارة فى داخلها بيئة اسلامية :

٢ - أن توجد القيادة الادارية الاسلامية الرشيدة :

٣ - أن يكون الهدف النهائى لكل العمليات الادارية ، هو تنفيذ
لاوامر الله تعالى ، واجتناب لنواهيه :

وتتسم الادارة فى الفكر الاسلامى بالحيوية والاستمرارية
والاستجابة لكل المتغيرات ، فى اطار تنفيذ أوامر الله عز وجل وتحقيق
التوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع ، والسعى الى اقامة
العدالة بين جميع البشر *

والتنظيم الادارى فى الفكر الاسلامى : هو بناء تنظيمى ، يضم
عدة وظائف تنظم داخل عدة مستويات مثل : وظيفة الخلافة والوزارة
والولاية ، ورؤساء الدواوين ، والكتاب ، كما يضم الخبراء
والمستشارين .

ويتم التنسيق بين هذه المستويات والوظائف بخطوط السلطة والمسئولية ، وتوجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمي .

وأهم ما يميز هذا البناء ، هو عدم التزامه بنمط معين أو هيكل تنظيمي محدد ، فيمكن أن يتغير بتغير الظروف بشرط ألا يتعارض مع المبادئ والقواعد والأسس الإسلامية العامة .

والادارة المالية للدولة : جزء من النظام الإداري الإسلامي ، مرتبطة ارتباطا وثيقا بمصادره ومبادئه وأصوله وقواعده وأسسها .

فالإيرادات العامة للدولة ، والنفقات العامة للدولة والموازنة العامة للدولة ، يجب أن يحاط كل منها بجهاز إداري تتعاون فيه العملية الإدارية مع العملية المالية نحو تحقيق الأهداف ، وذلك بالعمل المستمر لدراسة المتغيرات التي قد تطرأ على سير العمل ، ومناقشة المشاكل التي تواجهها ، ووضع الحلول اللازمة لها .

والادارة المالية للدولة : هي الوظيفة الإدارية التي تتعلق بتنظيم حركة الأموال اللازمة ، لتحقيق أهداف معينة ، بأقصى كفاية ، وفي حدود الإمكانيات المتاحة ، تحت الظروف والملازمات القائمة .

وتشمل وظيفة الادارة المالية : التخطيط والتنظيم المالي للدولة ، ثم المتابعة والإشراف والتنفيذ والمراقبة المالية للدولة .

وقد وضع الفكر المالي الإسلامي ، الإطار العام لهذه الوظائف في نصوص عامة ، وجعل للعقل الإنساني حرية التفكير والحركة والتطور في حدود هذا الإطار .

وقد تدرج الفكر المالي الإسلامي ، في هذه الحدود ، وكان التخطيط والتنظيم والتنفيذ الدقيق يقوم على رجال تحركهم العقيدة الدينية والخوف من الرقيب الأعلى ، وهو الله عز وجل ، مصداقا لقوله

تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (١) .

وقوله تعالى : « وكان الله على كل شيء رقيبا » (٢) .

الأمر الذى جعل الاشراف على التنفيذ والمتابعة والمراقبة على أجهزة الادارة المالية للدولة ، اشرافا يمتد من رقابة الخالق تبارك وتعالى ، ومن الرقابة النابعة من داخل ضمير العامل التى توقظ ضميره ، وتعمق شعوره بالالتزام دون حاجة الى وجود رقابة خارجية عليه .

(أ) التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى

التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى يتفق مع أى نوع من أنواع التخطيط ، فهو يبحث عن أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق هدف معين فى مدة معينة ، وفى حدود الامكانيات المتاحة ، وتحت الظروف والملابسات القائمة .

الا أنه يتميز عن غيره من أنواع التخطيط فى النظم الوضعية الأخرى ، حيث يتم التخطيط فى ظل القيم الروحية والمادية للحياة ، لأن الله عز وجل هو الذى حدد أسسه العامة ، وأهدافه الرئيسية ، بنصوص من القرآن الكريم ، وجاء رسول الله - ﷺ - بالتفصيل والتطبيق والتنفيذ لهذه الأسس وتلك الأهداف ، لاستغلال نعم الله عز وجل ، بطريقة منظمة نحو تحقيق أهداف معينة ، مع مراعاة حاجات الأمة .

- ثم من بعده - ﷺ - الصحابة - رضوان الله عليهم - والأئمة المجتهدون الذين استنبطوا الأحكام ووضعوا النظم فى ضوء هذه

(١) سورة النساء : ١

(٢) سورة الاحزاب : ٥٢ .

الأسس والأهداف ، مع شرحهم لكل التفاصيل والوسائل التنفيذية ، بما يتناسب وامكانيات وظروف كل عصر ، لتحقيق رسالة الاسلام الداعية الى التعاون على البر وتحقيق التكامل الاجتماعى .

وكان التخطيط فى الفكر الاسلامى يقوم على مبدأ الدراسة والتشاور مع أهل الراى وأصحاب الحل والعقد عملا بقوله تعالى : « فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون » (٣) .

ومن أبرز حالات التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى هو : -

- ما حدث فى عصر رسول الله ﷺ من انه خطط لمالية الدولة عن طريق تعيينه العمال لجمع ايرادات الدولة ، فعين أبا عبيدة بن الجراح على الجزية (٤) وعين سود بن غزية الانصارى على الخراج (٥) ، وبعث بعمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاص ، ومعاذ بن جبل ، وابى بن كعب وغير هؤلاء على الصدقات (٦) .

كما عين الزبير بن العوام ، وجهم بن الصلت ، وحذيفة بن اليمان ليكتبوا أموال الصدقات (٧) .

وعند تقديره ﷺ لايرادات الدولة ، عين لأموال الخراج عبد الله بن رواحة ، وجبار بن صخر بن أمية أخو بنى سلمة (٨) وعين لأموال الزكاة عبد الله بن ساعدة ، وأبو حثمة ، الانصارى والد سهل بن حثمة وعتاب بن أسيد (٩) .

(٣) سورة الانبياء : ٧ .

(٤) أنظر : تخريج الدلالات السمعية ، لأبى الحسن على بن محمد المعروف

بالخزاعى التلمسانى ص ٥٢٢ .

(٥) أنظرا : نفس المصدر السابق ص : ٥٣٦ .

(٦) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٤٥ .

(٧) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ .

(٨) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٢ ، ٥٦٣ .

(٩) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٤ .

كما عين المستوفين لحقوق بيت المسلمين ، منهم على بن
أبى طالب ، وعمرو بن حزم ، وأبو عبيدة بن الجراح (١٠) .

وكان - ﷺ - يشرف بنفسه على هؤلاء العمال ويزودهم بتعاليم
الاسلام فى هذا الصدد .

وكانت الموارد المالية المتاحة فى عصره ، تنفق على المسلمين
لسد حاجياتهم ، وتجهيز غزواتهم ، وكانت التشريعات تصدر منظمة
طرق تنفيذ ذلك كله بصدق وأمانة .

- وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كان التخطيط يتخذ شكلا
جماعيا ، فكانت الموارد المالية للدولة يجب أن تستوفى بنودها ، وأن
يعاقب كل معتمد عليها فردا أو جماعة ، حتى لو كان الاعتداء بطريق
سلبى - كما حدث بالنسبة لما نعى الزكاة فى عهد أبى بكر الصديق
- رضى الله عنه - والذى شن الحرب ضدهم من أجل تأمين هذا
المورد المالى .

- وكما حدث فى عهد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -
بشان فرض الخراج - على الأراضى المفتوحة بالعراق والشام ، لما
راى اتساع مساحتها ، فقرر عدم توزيعها على الفاتحين (١١) ، وكما
حدث أيضا فى عهده بشأن توزيع الأعطيات (١٢) ومراقبته الحازمة
على القائمين على إيرادات مالية الدولة (١٣) .

(١٠) انظر : نفس المصدر السابق ص ٥٨٠ .

(١١) انظر : الخراج ، لأبى يوسف ص ٢٥ - ٣٥ ، الاستخراج لأحكام
الخراج لابن رجب الحنبلى ص ٢٣ - ٢٨ ، والأموال ، لأبى عبيد ص ٨٢ وما
بعدها .

(١٢) انظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٥٥٢ وما بعدها ، والخراج ، لأبى
يوسف ص ٤٦ وما بعدها ، الأحكام السلطانية ، للماوردى ص ١٩٠ .
(١٣) انظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٦٦٥ وما بعدها .

- ثم من بعدهم كان الفقهاء والعلماء المجتهدون يخططون ويفكرون لوضع الخطط المالية والشروط التي ينبغي اتباعها في الجباية والانفاق المالية الدولة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردي : « وان كان تقدير الأموال قاعدة ، فتقديرها يعتبر من وجهين : -

أحدها : تقدير دخلها ، وذلك مقدر من أحد وجهين .

- (١) اما يشرع ورد النص فيه بتقديره ، فلا يجوز أن يخالف .
(ب) واما باجتهاد تولاه العباد فيما أداهم الاجتهاد الى وضعه وتقديره ، ولا يسوغ أن ينقص .

واذا ردت الى القوانين المستقرة ثمرت بالعدل ، وكان اضعافها بالجور ممحوقا .

الثاني : تقدير خرجها ، وذلك مقدر من وجهين :

- (١) بالحاجة فيما كانت أسبابه لازمة أو مباحة .
(ب) بالمكنة حتى لا يعجز منها دخل ، ولا يتكلف معها عسف « (١٤) .

وهكذا نجد أن التخطيط في الفكر المالي الاسلامي ، متعلق بحاجات الدولة المتغيرة والمتجددة ، ويدور في نطاق تعاليم الاسلام وأسسه ومصادره ، حيث يعمل في جميع الحالات والظروف على اقامة العدل ، وجلب التفع ومنع الضرر ، وتحقيق التوازن بين جميع

(١٤) أنظر : تسهيل النظر وتعجيل الظفر ، في اخلاق الملك وسياسة

المصالح المختلفة ، والسعى نحو مطالب النمو الاقتصادى وإقامة العدالة الاجتماعية لكافة البشر .

(ب) التنظيم المالى للدولة فى الفكر الاسلامى :-

لتنفيذ الخطة المالية للدولة ، لابد من انشاء وحدات تنظيمية تدار بمعرفة مشرفين يعاونهم عاملون من مستويات مختلفة يقومون باداء الأعمال المنوطة بهم فى ظل اختصاصات واضحة وتعليمات معلنة ، يخضع ذلك كله لنظام الاشراف والمراقبة المالية .

- فى عهد رسول الله - ﷺ - وعهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - كان المسجد مقرا لإدارة الدولة ، يتم فيه مزاولة كافة أنشطتها العامة ، بجانب العبادة والتفقه فى الدين .

وكان المسجد من الناحية التنظيمية ، يكفى لاستيعاب حركة النشاط المالى للدولة التى كانت فى عهدها الأول قليلة الموارد والمصارف المالية .

وكان رسول - ﷺ - بيده كافة الأمور المالية للدولة يفصل لها القواعد ويضع لها النظم ، ويبين جبايتها ، ويوجه توزيعها .

- وقد سار أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - على هذا الطريق من بعده - ﷺ - .

- وفى عصر الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت دائرة النشاط المالى ، واحتاجت الدولة الى مقار لماليتها ، تزاوُل من خلاله أنشطتها ، فتم انشاء ديوانين لهذا الغرض ، وهما : ديوان العطاء الذى يختص بالنفقات العامة للدولة ، وديوان الخراج ويختص باليرادات العامة للدولة .

وقد اعتبر انشاء هذين الديوانين نموذجا تنظيميا احتذاءه حكام الدولة الاسلامية فيما بعد .

ويصف الامام الماوردى تلك الحالة بقوله : « ثم لما فتح الله على المسلمين البلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش جعل أمير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا وأجمعت الأمة عليه ، فجعل أهل بيت الرسول - ﷺ - فى أول الدواوين ، ثم المهاجرين ، ثم الأنصار ، ثم أحياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر بقسم ما يجتمع فى بيت المال من هذه الأموال بعد اخراج المئون وإزاحة العلل ، على ما بينه الله لرسوله فيما فضل عنده من خمس الفىء وما فى بابه قسمه بين المسلمين على ما أمره الله به » (١٥) .

ويعرف الامام الماوردى الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال » . (١٦) .

ثم يقسم الامام الماوردى الأبواب الرئيسة لديوان السلطنة على أربعة أقسام .

- ١ - ما يختص بالجيوش من اثبات وعطاء . . .
- ٢ - ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق . . .
- ٣ - ما يختص بالعمال من تقليد وعزل . . .
- ٤ - ما يختص ببيت المال من دخل وخرج . . . (١٧) .

وهكذا نجد الفكر الإسلامى وضع التنظيم المالى للدولة ، ووضح معالمه وأهدافه ، وإن كان هناك اختلاف فى الصورة الآن

(١٥) نصيحة الملوك / ص ٢٤٧ .

(١٦) الاحكام السلطانية ص ١٩٩ .

(١٧) الاحكام السلطانية ص ٢٠٣ .

لما كان عليه فى القرون الاولى للإسلام ، فمره ذلك الى اختلاف الأزمنة والامكنة ، وتطور الفكر البشرى وتعدد المشاكل ، ولكل زمان ما يناسبه فى التطبيق والشكل .

(ج) الاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى :-

ان مزاوله النشاط المالى داخل الوحدات التنظيمية يحتاج لهياكل تنظيمية تتكون من مجموعة من العاملين تدرج درجاتهم تحت قيادات اشرافية .

ومبدأ اشراف القيادة مقرر فى الادارة الاسلامية تمشيا مع توجيهاته - ﷺ - « لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة (١٨) من الارض الا أمروا عليهم أحدهم » ولقوله - ﷺ - « اذا خرج ثلاثة فى سفر فليؤمروا أحدهم » (١٩) . .

والتدرج فى الدرجات أمر يقره الاسلام بقوله تعالى : « ولكل درجات مما عملوا وما ربك بغافل عما يعملون » (٢٠) .

وقوله تعالى : « يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير » (٢١) .

- وكانت مسئولية الاشراف المالى فى عهد رسول الله - ﷺ - مسئولية بسيطة ، حيث كانت الموارد المالية للدولة ومصارفها قليلة ومحدودة .

وقد قام - ﷺ - بنفسه بهذه المسئولية يعاونه فيها من عيّنهم من العمال .

(١٨) الارض الجذب التى ليس فيها ماء .

(١٩) انظر : سنن أبى داود ج ٣ ص ٣٦ حديث رقم ٢٦٠٨ .

(٢٠) سورة الانعام / ١٣٢ .

(٢١) سورة المجادلة / ١١ .

وقد عين بن أبى طالب - رضى الله عنه - لياخذ الزكاة
من عامل الصدقات ثم يقدمها له - ﷺ - ويسمى العامل -
بالمستوفى (٢٢) .

وعين من العمال من يتولى جمع الغنائم وحفظها ، منهم
عبد الله بن كعب بن عمرو الانصارى ، ومحمية بن جزء الزبيدى (٢٣)
ويسمى العامل - بصاحب الغنائم .

وعين من العمال من يقدرون الجزية على الذميين ويحصلونها
منهم ، وكان من بينهم ابا عبيدة بن الجراح ، ومعاذ بن جبل
الانصارى (٢٤) ويسمى العامل - بعامل الجزية .

ونظرا لقلة الموارد المالية فى عهده - ﷺ - فقد كان
ينفق منها - ﷺ - يوميا ، ولم تكن الحاجة ماسة الى ايجاد - بيت
مال - كى يحفظ فيه .

- وكان عهد الخليفة الاول أبو بكر الصديق - رضى الله عنه -
هو استمرار لعهد رسول الله - ﷺ - بالنسبة للموارد المالية ،
فقد كان ينفق ما يرد منها على مستحقيها .

وكان نظامه فى ادارة الحكم ، يقوم على توزيع السلطة
والمسئولية على معاونيه من الصحابة - رضوان الله عليهم - فعهد
الى عمر بن الخطاب - بأمور العطاء (المعاش) ، وعهد الى على
ابن أبى طالب بأمور أسرى الحرب ، وسند الى أبى عبيدة بن الجراح
بأمور المال العام .

(٢٢) انظر : تخريج الدلالات السمعية / لابى الحسن على بن محمد
- المعروف - بالخزاعى ص ٥٨٠ .

(٢٣) انظر : لمرجع السابق ص ٥١١ .

(٢٤) المرجع السابق ص ٥٢٣ .

- وفى عهد الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - احتفظ لنفسه بالاشراف الكامل على مالية الدولة ، متحملا بذلك مسئولية بيت المال - واستحدث لهذا الغرض وظائف مالية منها : -

- وظيفة العاشر : وهو الذى يقوم بأخذ عشور التجارة بعد ما فرضت العشور فى عهده (٢٥) .

- وظيفة عامل الخراج : وهى وظيفة محلية توجد فى البلدان التى سن عليها الخراج ، ويقوم العامل بجمع خراجها (٢٦) .

- وظيفة المصدق : وهى تدخل فى وظائف العاملين على الزكاة الذين يفدون على الناس ويراجعون ما يملكونه من اموال ظاهرة ويتحققون من صحة بياناتها عند جمع الزكاة .

- وظيفة الاقباض : وهى وظيفة تخص صاحب الجيوش الاسلامية الذى كان يقبض الغنائم ويقوم بتسجيلها .

ولم يقتصر - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - على المسائل العليا الخاصة ببيت المال العام ، بل امتد اختصاصه الى مسئولى الاقاليم الاسلامية ، فكان يوضح لهم الطرق فى حل المشكلات ، والفصل فيما يعرض عليهم من منازعات .

وقد كان كل مسئول مالى فى هذه الاقاليم ، مستقلا عن الخليفة فى تصرفاته ، ومسئولا امامه شخصيا عن كل افعاله ، بحيث يصبح النشاط المالى للدولة يسير فى خط تنظيمى واحد من الرئاسة المركزية الى الولايات الاقليمية .

(٢٥) انظر : الخراج / لابى يوسف ص ١٣٥ ، الاموال لابى عبيد ص ٦٠٧ .

(٢٦) انظر : الخراج / لابى يوسف ص ٤٢ وما بعدها ، الاحكام السلطانية

للماوردى ص ١٤٨ الاستخراج لاحكام الخراج / لابن رجب ص ٦٢ ، الاموال /

لابى عبيد ص ٩٧ وما بعدها .

الأمر الذى أدى الى ارتباط جميع وظائف الدولة المالية ببعضها فى خط رئاسى واحد ، وخضوعهم جميعا لجهة واحدة هو الخليفة ، تتحدد مسئولياتهم المالية أمامه ، وهو المشرف عليهم والرقيب على تصرفاتهم . مما مكن هذا التنظيم ، الاشراف الكامل للخليفة على جميع أوجه النشاط المالى للدولة .

وكان لتطبيق اللامركزية للشئون المالية فى عهده سرضى الله عنه . اسهاما كبيرا فى تدفق وتعبئة الموارد العامة للدولة ، حيث كان ما يجمع من أموال فى اقليم من الاقاليم الاسلامية ، يصرف عليه أولا فى سد احتياجاته ، واذا ما تبقى بعد ذلك ، يودع فى بيت المال العام ، مما ساعد على ازدياد الحركة العمرانية فى الأمصار ، لأن أهالى هذه الأمصار لمسوا بأنفسهم أن ما يدفعونه من أموال للدولة ، يعود عليهم مباشرة ، وعلى اقليمهم فى هيئة خدمات ومشروعات عامة ،

وكان من وجوب العناية والاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى ، التدقيق فى اختيار القائمين بالوظائف التنفيذية لمالية الدولة ، سواء القيادات الوسطى أو من بدونهم .

وفى هذا الصدد ، ينصح الامام أبو يوسف الخليفة هارون الرشيد فى اختيار المخلصين والأمناء على أموال الدولة من خلال فحص جيد لخلقهم وحسن عبادتهم ، فمن لا يخاف الله لا يخاف الناس .

يقول أبو يوسف : « ومر يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة ، عفيف ناصح ، مأمون عليك وعلى رعيته ، فسوله جمع الصدقات فى البلدان .

ومره فليوجه اقواما يرتضيهم ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم يجمعون اليه صدقات البلدان (٢٧) .

ولما كان القائمون على الاموال العامة للدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المال ، فيختلسون جزءا منه ، أو يخفضون الضرائب عن الممولين نظير هدايا أو أموال تهدى لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم الأحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

وهذا هو ما اكده الامام الماوردى بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان :

العدالة والكفاية .

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فافتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين (٢٨) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع التنظيم المحكم لوظائف الدولة المالية ، وربط بعضها ببعض فى خط رأسى ، يخضع الجميع لجهة واحدة تتحدد امامها مسئولياتهم ، ويسهل الاشراف والمراقبة الكاملة عليهم .

كما اهتم باختيار القائمين على مالية الدولة ، وكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وأمانة وعلما ، فلا وساطة ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وإنما علم وأمانة وكفاية .

(د) مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى

لا يكفى أن ترسم الدولة سياسة رشيدة للمال العام ، وتعد له الخطة المحكمة ، وتنظم حركته ، وتعبأ موارده ، وترشد انفاقه ،

بان لابد من ان تضع النظم لرقابته وحمايته وصيانتة من الضياع أو التلف .

وتتنوع النظم الرقابية وتعدد ، فمنها المراقبة الداخلية التي تقوم على تنظيم العمل طبقا لأسس يصعب معها حدوث تلاعب فى مالية الدولة .

ومنهما نظم المراقبة الخارجية التى تتم بمعرفة هيئة أو شخص خارجى على الاشخاص المنوط بهم ادارة مالية الدولة .

وقد تكون المراقبة قبل العمليات المالية للتأكد من سلامة اجراءاتها .

وقد تكون بعد اتمام العمليات المالية للكشف عما يكون قد اعترى التنفيذ من نقص أو اهمال أو اسراف أو ضياع لمالية الدولة .

كما وقد تعددت نظم المراقبة فى الوقت الحاضر من حيث طبيعتها . فمنها رقابة مالية ، ومنها رقابة ادارية ومنها رقابة على درجة الأداء وكفايته .

فهذه النظم الرقابية جميعها ، هدفها السير بالمال العام لتحقيق أهدافه .

ولا شك فان الفكر المالى الاسلامى قد حوى جميع نظم وأشكال المراقبة المالية للدولة فى الوقت الحاضر ، حيث تضمنت مبادئه العامة ، وقواعده الكلية ، ونظمه المحكمة ، كافة أنواع المراقبة المالية وزاد عليها ، وان كانت الاسماء مختلفة ، فهو اختلاف تابع لاختلاف الأمكنة والأزمنة .

هذه المبادئ وتلك القواعد والنظم ، التى حواها الفكر المالى الاسلامى كفيلة اذا طبقت تطبيقا سليما بمعرفة المسلم الحقيقى

فى أى بيئة أو عصر من العصور • أن تحقق أهدافها من صيانة المال العام ، والمحافظة عليه لتحقيق أهدافه •

فالمسلم الحقيقى ، نفسه هى الرقابة عليه ، عملا بقوله تعالى:
«يوم تشهد عليهم السنتهم وأيديهم وأرجلهم بما كانوا يعملون» (٢٩)

كما تنبعت من نفسه رقابة ذاتية تنبع من رقابته لله سبحانه وتعالى ، فتعصمه هذه الرقابة من أكل أموال الناس بالباطل ، فلا يرتشى ولا يخون ولا يحرض على الخيانة أو يسهل طريقها ، ولا تمتد يده الى المال بالتبذير أو التبيد أو السرقة أو الإهمال •

فاذا ما كان له اختصاص بمالية الدولة ، أدت هذه الرقابة الذاتية الى العمل على صيانة المال العام وحمايته من القلاعب والسرقة والاختلاس والضياع •

وفيما حواه الفكر المالى الاسلامى ، من النظم الرقابية فى الوقت الحاضر ، وهو ما يسمى المراقبة المالية العامة ، سواء كانت مراقبة سابقة : تمنع الانحراف قبل وقوعه ، وهو ما كان يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - من احصاء أموال الولاة قبل ولايتهم ، لجعلها أساسا لمحاسبتهم فيما بعد ، اذا علم أنه قد خالطها زيادة غير شرعية تكون قد نتجت بسبب وظيفته ، وفى أثناء تقلده لها (٣٠) •

أو كانت مراقبة لاحقة : للتأكد من أن ما حصل من الأموال العامة ، قد حصل بالحق ، وأنه قد وزع كذلك بالحق ، وأن الانفاق كان انفاقا رشيدا يحقق أقصى منفعة للدولة ، وهو ما كان

(٢٩) سورد النور : ٢٤ •

(٣٠) انظر : التراتيب الادارية / الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها •

فتوح البلدان للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها ، الاموال / لaby عبيد س ٣٨٢ •

يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عندما كان يسال فى موسم الحج كل أهل بلد عن سيرة واليهم ، كى يطمئن بنفسه على حسن ادارته للأمور المسلمين ، ومنها الأموال العامة ، وضمنا للوصول هذه الأموال الى بيت المال ، وعدم استئثار بعض الولاة بجزء منها (٣١) .

كما كان - رضى الله عنه - يأمر ولاة الأموال عند عودتهم الى المدينة المنورة - عاصمة الدولة الاسلامية - أن يدخلوها نهارا ولا يدخلوها ليلا ، حتى لا يحتجزوا من الاموال شيئا (٣٢) ويراهم ويراقبهم المسلمون عند دخولها - كى تحقق المراقبة الشعبية .

ولقد حاسب - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الولاة على الزيادة فى أموالهم ، فحاسب بعض الصحابة - رضى الله عنهم - حاسب أبى هريرة ، وعمر بن العاص ، وخاله بن الوليد وغيرهم (٣٣) .

وبالنسبة لمراقبة الاداء : من أجل طهارة الأموال والحصول عليها بالحق ، فلا يحصل بيت المال على أموال من الرعية بالباطل ، ولا يأكل الممول الأموال العامة بالباطل ، فليس المهم أن تزيد الأموال العامة فقط ، ولكن المهم أن تكون جبايتها بالعدل وبغير ظلم يقع على المولين تمشيا مع قوله تعالى : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل » (٣٤) .

(٣١) انظر : الأموال / لابی عبید ص ٣٨١ وما بعدها ، فتوح البلدان / للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها .

(٣٢) انظر الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ٣٤ وما بعدها .

(٣٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٣ وبعدها ، وفتوح البلدان للبلاذرى رقم ٩٥٣ ، جامع البيان عن تأويل أى القرآن تفسير الطبرى - ج ٥ ص ٢٠ وما بعدها .

(٣٤) سورة البقرة / ١٨٨ .

وحول مراقبة الأداء يقول رسول الله - ﷺ - : «... فإن أجابوك إلى ذلك ، فأعلمهم أن عليهم صدقة أموالهم فإن أقروا بذلك ، فخذ منهم ، اتق كرائم أموالهم ، وإياك ودعوة المظلوم ، فإنه ليس بينها وبين الله حجاب » (٣٥) .

كما تضمن الفكر المالى الإسلامى ، أنواعا أخرى من الرقابة خاصة الرقابة السياسية، كما حدث فى عهد الخليفة الأول - أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - مع مانعى الزكاة ، وكما حدث مع الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عند استطلاعه رأى الصحابة - رضى الله عنهم - فى فرض الخراج والعشور ، وبعض المسائل المالية الأخرى .

ولم يكتف الفكر المالى الإسلامى بهذه الأنواع من المراقبة ، بل وضع عقوبات وجزاءات كقيلة بردع من يرتكب مخالفات مالية للدولة .

ففى عقوبة مانعى الزكاة ، التى يتولاها الحاكم أو ولى الأمر - جاء قوله - ﷺ - : « من أعطاها مؤجراً فله أجره ، ومن منعها فإنا أخذوها وشطر ماله » (٣٦) .

وكان موقف الخليفة الأول موقفا تاريخيا فذاً ، فلم يقبل التفرقة إبدأً بين الصلاة وبين الزكاة ولم يقبل التهاون فى أداء الزكاة وقال : « والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ، فإن الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقاً كانوا يؤدونها لرسول الله لقاتلتهم على منعها » (٣٧) .

(٣٥) انظر : نيل الأوطار / للشوكانى ، ج ٤ ص ١١٥ وما بعدها .

(٣٦) . انظر : الكلام على الحديث فى نيل الأوطار ، ج ٤ ص ١٣٢

وما بعدها .

(٣٧) انظر المرجع السابق ، ج ٤ ص ١١٩ وما بعدها .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الجزية يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهل الذمة فى استيذائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ، ولا يحمل عليهم فى أبدانهم شيء من المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسون حتى يؤدوا ما عليهم ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزية » (٣٨) .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الخراج ، اذا لم يؤد من على الأرض من أهل الذمة ما عليهم من خراج . اجبروا على ذلك لأنه حق بيت المال ، فاذا أصروا على عدم الأداء أجلوا عنها .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقوبة تعزيرية ما يوازى قيمة العشور .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقوبة تعزيرية حسب ما يراه ولي الأمر فى الجريمة وظروفها ، وكان منها الضرب والحبس ومقاسمة ماله أو مصادرتها لبيت مال المسلمين .

فضلا عن ذلك ، فهناك عقوبة اخروية تنتظر الذين يخونون ويحصلون على المال العام للدولة بدون وجه حق ، عملاً بقوله تعالى : « انما المسبيل على الذين يظلمون الناس ويبغون فى الأرض بغير الحق أولئك لهم عذاب اليم » (٣٩) .

وقوله تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل الا ان تكون تجارة عن تراض منكم ولا تقتلوا أنفسكم ان الله كان بكم رحيماً » ومن يفعل ذلك عدواناً وظلماً فسوف نصليه نارا وكان ذلك على الله يسيراً » (٤٠) ، كما سيحيط برقابهم

(٣٨) انظر : الخراج ، ص ٨٠ .

(٣٩) سورة الشورى : ٤٢ .

(٤٠) سورة النساء : ٢٩ ، ٣٠ .

يوم القيامة ما سرقوه أو اقتنوه بغير حق من أموال الدولة .
مصادقاً لقوله ﷺ : « والذي نفس محمد بيده ، لا يأتى أحد منهم
بشيء إلا جاء به على رقبته يوم القيامة ، إن كان بغيراً له
رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاه تيعر ، ثم رفع يديه حتى
رأينا عفزة أبطينه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ، اللهم هل
بلغت ؟ » (٤١) .

وبعد : فالفكر الاسلامي ، يركز على ركائز روحية تستمد
قوتها من العقيدة التي تبعث الضمير الانساني وتوقظه ،
فتعكس آثاره على سلوك الفرد والمجتمع .

اذ ان مفهوم الادارة المالية للدولة في الفكر الاسلامي ،
مرتبط بأخلاقيات وقيم المجتمع الاسلامي ، يولتزم بالمتغيرات
الاقتصادية للدولة ، وقائم على اشباع حاجيات الفرد ، ومتمسك
بالنظام وتحديد المسؤوليات ، ومحترم للسلطة الشرعية والهيكل
التنظيمي للدولة .

هذا ولما كانت الادارة المالية للدولة في الفكر المالي الاسلامي
كما عرفها الامام الماوردي هي : « تقدير العطايا وما يستحق في
بيت المال ، من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعه في وقت لا تقديم
فيه ولا تأخير » (٤٢) .

فوظيفة الادارة المالية للدولة تشمل ادارة الاموال من
ناحيتين :

- ١ - الحصول على المال من مصادره المشروعة (الموارد) .
- ٢ - انفاق المال بما يحقق اهداف الدولة (المصارف) .

(٤١) انظر : الاموال لابى عبيد ، ص ٣٧٧ . والخراج لابى يوسف ،

ص ٨٢ .

(٤٢) الاحكام السلطانية ، ص ١٦ .

ويرتبط بهاتين الناحيتين ، القائمون على المالية العامة للدولة
ودور الخزانة العامة للدولة - حقوقها والتزاماتها - وأخيراً مراقبة
مالية الدولة - جباية وإنفاقاً - .

وعلى ضوء هذا المفهوم للإدارة المالية للدولة سنتناول بالقدر
الذى يسمح به الفكر المالى الإسلامى عند بعض مفكرى الإسلام فى هذا
الصدد ، هذه الأمور الثلاثة ، مبتعدين عن الاطناب فى الشرح أو
التفصيل .

* * *

الباب الأول

القائمون على إدارة مالية الدولة

فى الفكر الاسلامى

(تمهيد) :

يلزم للمالية الدولة فى أى دولة من الدول ، أجهزة مالية تتبع وزارة المالية ، أو الخزانة العامة للدولة ، كما يلزم الأجهزة عمال يقومون بإدارتها ، سواء فى جمع الإيرادات ، أو إنفاق المصروفات .

وقد كان الأمر فى عصر رسول الله - ﷺ - يقوم على اختيار بعض الصحابة - رضوان الله عليهم - للقيام بأعمال جباية الإيرادات ، ثم يقدمونها للرسول - ﷺ - .

وكان الرسول - عليه الصلاة والسلام - يقوم باستخدامها فى أوجهها المشروعة يوم ورودها ، أو فى الأيام التالية ، بحيث لا يبقى لديه من الأموال ما يوجب إنشاء وحدات إدارية لمالية الدولة ، خاصة وأن الهدف الرئيسى للدولة الإسلامية حينذاك ، هو نشر الدعوة الإسلامية .

وكانت توجيهاته - ﷺ - إلى عمال الجباية تقوم على الالتزام بالأمانة والعدل فى أموال الدولة ، وعلى معاملة أصحاب الأموال بالرفق واللين .

وقد سار على هذا النهج - أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - إلا أن الأمر اختلف فى أيام - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بسبب اتساع الدولة فى عهده - فأنشأ بعض الدواوين التى تنظم مالية

الدولة من إيرادات ونفقات ، الأمر الذى أصبح لازماً فيه تعيين عمال لإدارة هذه الدواوين ، ممن تتوفر فيهم شروط خاصة أهمها الأمانة والكفاءة في العمل ، مصداقاً لقوله تعالى : « ان خير من استأجرت القوى الأمين » (١) .

ويتطور الزمن واتساع رقعة الدولة الإسلامية ، ازداد عدد الدواوين ، وازدادت أهميتها وعدد القائمين عليها .

وكان القائمون على إدارة مالية الدولة ، مستقلين في عملهم ، ليس لأحد عليهم سلطان الا ما جاء به القرآن الكريم والسنة النبوية والجماع الصحابة - رضوان الله عليهم - فلا يعزلون بموت الامام ، ولا يجوز عزل احدهم الا بسبب يوجبه ، وفى هذا ضمان كبير لحسن تنظيم وإدارة مالية الدولة .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب في فصلين :

● الفصل الاول : سياسة اختيار القائمين على إدارة مالية الدولة

● الفصل الثانى : اختصاصات القائمين على إدارة مالية الدولة

* * *

الفصل الأول

سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة

(تمهيد) :

تقوم سياسة اختيار العاملين لوظائف الدولة ، في الفكر الاسلامي على مبدئين أساسيين هما : القوة والأمانة ، فمن أعلى مركز في الدولة الى أدنى موظف فيها ، لابد ان يكون اختياره على أساس هذين المبدئين ، فلا يجوز أن يولى الوظائف العامة في الدولة الضعيف الخؤون .

ومرد القوة ، الى القدرة على ما يتولاه العامل من أعمال ، وهى تقدر في كل وظيفة بحسبها .

أما الأمانة ، فمردها الى عدم التفريط في شئون ما ولى عليه ومراقبته الله وخشيته والخضوع لشرعته .

وتأكيداً لمدى أهمية توافر القوة ، عند اختيار العمال لوظائف الدولة ، ما روى عن رسول الله - ﷺ - أنه قال لأبى ذر الغفارى عندما سألته الامارة : « يا أبا ذر انك ضعيف وأنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزى وندامة ، الا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها » (١) ، مما يدل على أن معيار الاختيار للأشخاص يتلاءم مع طبيعة العمل الذى سوف يوكل اليهم وتنفيذاً لقاعدة الأصلح قبل الصالح فى التعيين للوظيفة العامة ، وليس إسنادها بمجرد طلبها ، أو محاباة للصحابى الجليل أبى ذر الغفارى رغم منزلته عند رسول الله - ﷺ - .

(١) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٩ .

وقد اعتبر اختيار العمال منذ نشأة الدولة الإسلامية ، من باب أداء الأمانات (٢) ، بحيث يجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل أصح من يجده ، فإن عدل عن الأصح الى غيره مع عدم وجود ما يبرر ذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين ، وقد قال تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون » (٣) .

وقد روى عن رسول الله - ﷺ أنه قال : « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى عليهم رجلاً وهو يجد فيهم من هو أصح منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين » (٤) .

وقال - ﷺ - : « ما من ولى يلى رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم ، الا حرم الله عليه الجنة » (٥) .

وكان - ﷺ - لا يولى العمل لمن طلبه ، بل كان ذلك في الواقع سبباً لمنع التولية ، فروى أن رجلين دخلا عليه وسألاه الولاية فقال : « انا والله لا نولى على هذا العمل أحداً سألته ولا أحداً حرص عليه » (٦) .

وقد سار على هذا المنهج النبوى الشريف - الخلفاء الراشدون فى اختيار الولاة والعمال ، فكانوا لا يولون الا الأكفاء والأمناء والأصح من غيرهم على القيام بالأعمال ، وكانوا يتحرون فى الاختيار والمفاضلة غاية جهدهم ، ولا يستعملون من يطلب الولاية .

فكانت الوظائف للأصح والأفضل قسوة وأمانة ، فلا وسسطة

(٢) انظر : السياسة الشرعية لابن تيمية ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) سورة الانفال : ٢٧ .

(٤) انظر : المستدرک للحاکم النيسابورى ، ج ٤ ص ٩٣ .

(٥) انظر : صحيح البخارى ج ٩ ص ٨٠ ، وصحيح مسلم بشرح النووى -

المجلد الرابع - ص ٤٩٣ .

(٦) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى - المجلد الرابع - ص ٤٨٧ .

ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وأمانة وكفاية . لأن الوظيفة في الفكر الاسلامي خدمة عامة تستهدف اشباع حاجيات المجتمع ، وليست مغنماً يحظى بها من يتقرب الى الاحكام ، أو يتوود اليهم ، ولذا لم تكن لمن يسألها ، بل كانت لمن يستحقها :

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل في مبحثين : -

الاول : طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة .

الثاني : شروط القائمين على ادارة مالية الدولة .



المبحث الأول

(طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة)

تشمل طرق تعيين القائمين على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى عدة أمور أهمها : من يملك سلطة تعيينهم ، وسياسة التعيين واجراءات التعيين ، وتحديد جهة العمل ومدته ، والأجر المفروض لهذه الوظيفة ، وأخيراً أسباب عزل العاملين من وظائفهم اذا اقتضى الأمر ذلك .

١ - من له سلطة تعيين العمال فى وظائفهم ؟ -

الحاكم بصفته نائباً عن الأمة ، وهو المشرف والمسئول عن القائمين على الادارة المالية للدولة ، فهو الذى يعينهم ويراقبهم ويحاسبهم ويعزلهم اذا اقتضى الأمر .

لأن مسئوليته لا تقتصر على أعماله فقط ، بل تمتد الى أعمال معاونيه ، فتصرفاتهم منسوبة اليه ومحسوبة عليه . ولذا أصبحت سلطة تعيينهم منوطة به ، أو ممن يفوضه لذلك من معاونيه .

وحول من له سلطة تعيين العمال للوظائف يقول الامام الماوردى
واحد من ثلاثة : -

« ١ - اما من السلطان المستولى على كل الأمور .

٢ - واما من وزير التفويض (١) .

(١) يقابل وزير التفويض ، منصب الوزير الاول ، أو رئيس الوزراء فى الوقت الحاضر ، ولذا فالوزير التنفيذى لا يصح منه تعيين موظف الا بعد المطالبة واخذ الموافقة من الحاكم أو من وزير التفويض .

٣ - وأما من عامل عام الولاية ، كعامل اقليم أو مصر عظيم يقلد في خصوص الأعمال عاملاً « (٢) » .

ب - سياسة تعيين العمال : -

تقوم سياسة تعيين القائمين على مالية العولة على عدم التضخم الوظيفي . فلا يعين لهذه الوظائف إلاّ بالقدر الذى يحتاجه العمل فعلاً ، وإلاّ أدى ذلك الى فساد العمل ، وضياع أموال الدولة بغير حق ، ولابد وأن يكونوا من ذوى الكفاءة بالنسبة للعمل الذى يتولونه ، وأن يكونوا من أهل الأمانة .

وحول هذه السياسة يقول الامام الماوردى : « وأن لا يستكثر من العمال ، ولا يستخلف على الرعية منهم ، إلاّ العدد الذى لا يجد منهم بداً ، فان في الاستكثر منهم فوق الحاجة ضرراً من الفساد .

أولها : أنهم اذا كثروا كثرت أرزاقهم ومؤونهم على بيت المال ، فشغلت المال عن الواجب الأولى والأحق الأخرى ، وأضررت ببيت المال .

الثانى : أنهم اذا كثروا كثرت مكاتبهم وكتبهم وكتب الامناء عليهم والشكايات منهم والرجائع عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أولى وأحق وأجدر وأخلق .

الثالث : أنهم اذا كثروا كانوا من اتفاق كلهم على الرشد والفلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف - أبعد - ، لأن الامناء المختارين والكفاة المقدمين في كل عصر وزمان ووقت

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ، يقابل عامل الولاية المحافظ فى

وأوان - أعزّة قليلون ، فلا بد إذا كثروا من اختلاف
أحوالهم فى هذه المعانى والخصال التى يحتاج اليها
فيهم ومنهم .

فالواجب أن يشتغل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمل
وتقدر « (٣) » .

ج - اجراءات وتعيين الموظفين :-

اهتم الفكر الاسلامى باجراءات تعيين الموظفين ، بحيث لا يعين
منهم الاّ بعد المرور بمرحلة الاختبار فى الوظيفة لفترة من
الزمن ، فاذا أثبت الشخص جدارته بالعمل وأمانته فيه ، وحفظه
على مالية الدولة ، تم تثبيته فى الوظيفة ، والاّ فصل منها .

روى أن عمر بن الخطاب ، ولى رجلاً بلداً ، فوفد عليه
فجأة ، مدهناً حسن الحال فى جسمه ، عليه بردان .

فقال له عمر : أهكذا وليناك ؟ ثم عزله ودفع اليه غنيمات
يرعاها ، ثم دعا به بعد مدة ، فراه بالياً اشعث فى ثوبين
أطلسين (٤) ثم ذكر عند عمر بخير ، فردّه الى عمله . وقال :
كلوا واشربوا وادهنوا ، فانكم تعلمون الذى تنهون عنه (٥) .

وروى أن عمر بن الخطاب قال لأحد عماله : انى قد عينتك
لأبلوك ، فان أحسنت زدتك ، وان أسأت عزلتك .

(٣) نصيحة الملوك ؛ ص ١٩١ ، ١٩٢ .

(٤) الطلس : الوسخ من الثياب القديم .

(٥) انظر : الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ١١٥ نقلاً عن الكامل /

للمبرد .

وكانت قرارات التعيين تصدر اما بالكلام - لفظاً - او باصدار
أمر كتابى مقرون بشواهد الحال .

وقد أشار الامام الماوردى الى ذلك بقوله : « فيما تصح به
التقليد ، فان كان نطقاً يلفظ به المولى صح به التقليد ، كما تصح
به سائر العقود .

وان كان عن توقيع لمولى بتقليده خطأ لا لفظاً ، صح التقليد
وانعقدت به الولايات السلطانية ، اذا اقترنت به شواهد الحال ، وان
لم تصح به العقود الخاصة اعتباراً بالعرف الجارى فيه . » (٦) .

وكان الغالب في القرارات تحمل خاتم الخليفة ، وتحتوى على
أمر بتصديقهم وتحديد سلطاتهم ومسئولياتهم ، وكان القرار لا يكتمل
الاً باعلانه على جمهور المسلمين بقراءته على المأ فى المسجد ، حتى
تعرف سلطات العمال وحدود هذه السلطات والصلاحيات .

كما كان يطلب من العمال عند تعيينهم تقديم قائمة بكل
ما يملكون من عقار ومال ، حتى تسهل مهمة المحاسبة والمساءلة
للعمال عن أية زيادة في ممتلكاتهم وثرواتهم التى قد تكون اسبابها
استغلال نفوذهم ومناصبهم .

وبذلك تكون هذه الاجراءات ، قد بلغت شأوا من الكفاءة
الادارية والحفاظ على مالية الدولة .

د - تحديد جهة ونوع ومدة العمل :-

يلزم لحسن سير العمل ، ضرورة تحديد الجهة التى يعمل فيها
العامل ونوع العمل الذى يقوم به ، والمعلم الدقيق بمهام وظيفته من

حقوق وواجبات ، مع بيان مدة العمل الذى يتولاه العامل ، من حيث الفترة الزمنية ، أو الارتباط بالانتهاء من العمل المسند اليه ، أو اطلاق مدة الوظيفة دون ارتباط بمدة ولا عمل .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى في شأن تحديده جهة ونوع العمل : « العمل الذى تقلده - أى الموظف - يعتبر فيه ثلاثة شروط : -

أحدها : تحديد الناحية بما تتميز به عن غيرها .

الثانى : تعيين العمل الذى يختص بنظره فيه من جباية أو خراج أو عشر .

الثالث : العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفى عنه الجهالة .

فإذا استكملت هذه الشروط الثلاثة في عمل ، علم به المولى والمولى صح التقليد ونفذ « (٧) .

وحول تحديد مدد العمل يقول الامام الماوردى : « زمان النظر لا يخلو من ثلاثة أحوال : -

أحدها : أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين ، فيكون تقديرها بهذه السدة سَجُورًا للنظر فيها ، ومائعًا من النظر بعد انقضائها .

الثانية : أن يقدر بالعمل ، فيقول المولى فيه ، قد قلدتك خراج ناحية كذا فى هذه السنة ، أو قلدتك صدقات بلد كذا فى هذا العام فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه عن عمله .

الثالثة : أن يكون التقليد مطلقاً ، فلا يقدر بمدة ولا عمل فيقول فيه :
قيد قلدتك خراج الكوفة ، أو أعشار البصرة ، أو حماية
بغداد ٠٠٠ » (٨) .

هـ - سياسة الأجور :-

تقوم سياسة الأجور في الفكر المالى الاسلامى ، بتحديد الأجر
بما يتناسب وإعباء الوظيفة ، وحجم العمل ، وأن يتحدد الأجر للعامل
قبل أن يقوم بمهام وظيفته ، وأن يدفع الأجر بمجرد فراغ العامل
من عمله . فقد قال رسول الله - ﷺ - : « أعطوا الأجير أجره قبل
أن يجف عرقه » (٩) .

كما يرى الفكر الاسلامى ، أن يكون الأجر بقدر العمل تمشياً
مع قوله تعالى : « ولكل درجات مما عملوا ، وليوفيهم أعمالهم وهم
لا يظلمون » (١٠) ، مع مراعاة ما يكفى أسرة العامل واحتياجاته
المعيشية ، خشية الانزلاق الى استغلال مالية الدولة - عملاً بقوله -
ﷺ : « من ولى لنا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليزوج امرأة ، ومن لم
يكن له مسكن فليتخذ مسكناً ، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً ،
ومن لم يكن له خادم فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك : كنزاً ،
أو ابلاً ، جاء الله به يوم القيامة غلاً أو سارقاً » (١١) .

كما راعى الفكر الاسلامى مستوى غلاء المعيشة في البلد الذى يقيم
فيها العامل ، لأن الغرض من الأجر ، أن يفى بمتطلبات الحياة

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٢١٠ .

(٩) رواه ابن ماجه عن ابن عمر ، انظر : سبل السلام / المصنعانى ، ج ٣

ص ١٠٧ ، والترغيب والترهيب / للمنذرى . ج ٣ ص ٥٨ .

(١٠) سورة الاحقاف : ١٩ .

(١١) انظر : الاموال / لأبى عبيد ، ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

الضرورية ، حتى لا يضطر العامل الى اللجوء الى الأساليب غير المشروعة لتكملة نفقته ونفقة عياله .

وبحول احتياجات العامل المعيشية ومراعاة مستوى معيشة البلد الذى يقيم فيه ، يقول الامام الماوردى : « تقدير العطاء معتبر بالكفاية ، حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة (أى أهل البلد) » .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه : -

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر ...

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ، ثم تعرض حاله فى كل عام ، فان زادت رواتبه الماسة زيد وان نقصت نقص « (١٢) » .

ز - أسباب عزل القائمين على مالية الدولة : -

لا يكفى لتحقيق خضوع أعمال وتصرفات القائمين على مالية الدولة أن يقوم الرئيس الادارى بواجب الاشراف والارشاد والتوجيه على مرؤوسيه ، وانما يجب عليه مراقبتهم بلا تقصير ، ومحاسبتهم بدقة عن أعمالهم وتصرفاتهم .

ولما كانت الأمانة شرط أساسى فيما يتولى مالية الدولة ، فان الخيانة هى من أهم أسباب عزل القائمين على مالية الدولة ، كما أن

قبولهم الهدايا وقت توليهم لوظائفهم تعد رشوة يعاقب عليها الاسلام وتكون سبباً لعزلهم من وظائفهم .

فقد كان حكام المسلمين يتابعون عمالهم ، ويكشفون أحوالهم ويحاسبونهم على تصرفاتهم . عملاً بقوله - ﷺ - : « من استعملناه منك على عمل فكنتمنا مخيطاً فما فوقه ، فهو غلول يأتي به يوم القيامة » (١٣) .

وكان - ﷺ - يمنع الهدايا التي تقدم للولاة ويصادرهما فقد ولى ابن اللثبية الأزدي ، على جمع الصدقات ، وعندما جاء قال : هذا لكم وهذا أهدى الىّ .

فقال الرسول - ﷺ - : « ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله ، فيقول هذا لكم وهذا أهدى الىّ ، فهلا جلس في بيت أبيه أو أمه ، فينظر أيهدى اليه أم لا ؟ والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئاً الا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة ، ان كان بغيراً له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر ... » (١٤) .

وحول أسباب عزل العمال بسبب الخيانة يقول الامام الماوردي : -
« أن يكون للعزل بسبب دعا اليه ، وأسبابه ثمانية أوجه : -

أحدها : أن يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة ، والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ، فقد قيل : من يخن يهن » (١٥) .

(١٣) انظر : الطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدي ج ٧ ص ١٧٦ ، الاموال
لابى عبيد ص ٣٧٨ .

(١٤) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي - المجلد الرابع - ص ٤٩٨ ، الاموال
لابى عبيد ص ٣٧٧ .

(١٥) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٤ - الادارة المالية للدولة)

وحوّل العزل بسبب الرشوة ، يقول الامام الماوردي :
« ولا يجوز للمعامل أن يأخذ رشوة أرباب الأموال ولا يقبل هداياهم . »

قال رسول الله - ﷺ - : « هدايا العمال غلول » . والفرق بين
الرشوة والهدية : أن الرشوة ما أخذت طلباً ، والهدية ما بذلت
عفواً » (١٦) .

وهناك أسباب أخرى غير الخيانة والرشوة لعزل القائمين على
على مالية الدولة ، منها عدم الكفاءة أو اختلال في العمل أو ضعف
في الشخصية ، أو وجود من هو أكفأ منه .

وفي هذا يقول الامام الماوردي : « أن يكون العزل لسبب دعا
إليه وأسبابه ... منها : -

- أن يكون سببه ، عجزه وقصور كفايته ، فالعمل بالعجز
مضاع ...

ثم روعى عجزه بعد عزله ، فإن كان لثقل ما تقلده من
العمل ، جاز أن يقلد ما هو أسهل ، وإن كان لقصور منته
وضعف حزمه ، لم يكن أهلاً لتقليد ولا عمل .

- أن يكون السبب اختلال العمل من عسفه أو جزفه ، ... (١٧)
والوزير المقلد فيه بين خيارين : -

أما أن يكون بعزله بغيره ، وأما أن يكفه عن عسفه وجزفه .

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٥ ، وانظر : موضوع هدايا العمال
والاحاديث الدالة على سبب عزل العامل بسبب الرشوة في كتاب الخراج
لأبي يوسف ، ص ٨١ ، ٨٢ .
(١٧) جزف العمل : أي خزقه .

- أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيئته ٠٠٠ والوزير
المقلد فيه بين خيارين : -

اما ان يعزل بمن هو أقوى وأهيب ، واما أن يضم اليه من تتكامل
به القوة والهيبة ، وخياره فيه معتبر بالأصلح .

- أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ، فيراعى حال الأكفأ (١٨) « .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، راعى فى اختيار القائمين
على مالية الدولة ، الالتزام بالدين والأمانة والكفاءة ، والبعده عن
الوساطة فى طلب السعى لطلب هذه الوظائف ، لأنها من الخدمة
العامة للدولة ، وليست مغنما يسعى اليه كل من يتقرب الى الحكام
ليسألها .



المبحث الثاني

شروط القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد :

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى وظائف الدولة ، منها شروط عامة يجب توافرها فى جميع الوظائف ، وعلى جميع المستويات ، ومنها شروط خاصة يجب توافرها فى بعض الوظائف .

وتشمل الشروط العامة : القوة والأمانة والكفاءة ، فى كل الوظائف سواء منها العليا او الاشرافية او التنفيذية مع تفاوت فى أهميتها النسبية .

فبعض الوظائف يكفى فيها قوة الاحتمال ، وبعضها تتطلب قوة جسمانية اكثر من غيرها ، وبعضها يحتاج الى امانة مطلقة - وهى الوظائف الخاصة التى تتصل باموال الدولة - حيث يجب التحرى لمن يرشح لها مرة ومرات قبل تعيينه ، على عكس الوظائف الأخرى - الكتابية وغيرها - فيكفى ان يكون الموظف امينا على اسرار مهنته ومهام عمله .

وحول الشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتولى الوظائف فى الدولة ، وخاصة القائمين على ادارة مالية الدولة ، يقول الامام الماوردى : « فمن الخصال التى يحتاج الى ان تعم الجميع - الدين والعقل والأمانة والكفاية والاستقلال بما يعصب به ويفوض اليه .

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة او رهبة معجلة ، ولا يبعد ان تزول معهما اذا زالتا ، وتميل معهما اذا مالتا ، وربما حمله سوء العادة على مخالفة شرائط الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودها والاستخفاف بها ،

واذا لم يكن له امانة خان ، واذا خان فى مثل هذه الامور فربما عاد
بضرر شامل أو فساد مستأصل .

واذا لم يكن عاقلا ، فربما أراد أن ينفع فيضر ، وأن يحفظ
فيضيع ، ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح .

واذا لم يكن فيه كفاية بما فوض اليه وعُصبت به (أى كلف
به) ضاع الامر وانتشر .

ثم من هؤلاء - أى الموظفين - من يجب أن يكون الغالب عليه
فى أبواب فضائل الأصالة ، وحسن التدبير والتقدير ، وجودة
القرينة والبدئية ، وحسن الاستدلال بالشاهد على الغائب وبالماضى
على الآتى ، وهم لكل باب من الرسوم السلطانية .

ومنهم من يحتاج منه الى فضل معرفة بالحساب وعمل الدخيل
والخرج وهم الوكلاء وجباة الاموال من الكتاب ...

فعلى حسب ذلك أن يختار الملك " ولاة أعماله ، وجباة أمواله ،
وليعلم أنه لن يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ...

ولكنه يختار لكل عمل هو الأصلح له واسد لسدّه ، وإن كان فيه
تخلف أو تقصير من جهات أخرى ، فإنه لا يجد مهذباً لا عيب فيه ،
وكاملاً لا نقص معه ، واذا لم يستعمل ذوى المعاييب ضاعت الامور
وتعطلت .. (١) .

وهكذا نرى أن هذه الشروط ، لا يجوز تعميمها ، فكل له
تخصص برز فيه واشتهر به وعرف ، فيختار الأمثل فالأمثل فى كل
منصب بحسبه ، فاذا لم يوجد من تتوافر فيه الشروط ، عين خیر
الموجودين ، لأنه لا تكليف بغير المستطاع ، يقول تعالى : « فاتقوا

الله ما استطعتم » (٢) وقال عز وجل : لا يكلف الله نفساً
الاًّ وسعها » (٣) .

ولما كان القائمون على مالية الدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء
المال ، فيختلسون جزاء منه ، او يخفون الضرائب عن الممولين
نظير هدايا او رشوى تقدم لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم
الاحوال الاًّ اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

يؤكد الامام الماوردى هذا بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو
صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة والكفاية

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ،
فاقضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقضى أن يكون فى القيام به
مستقلاً بكفاية المباشرين » (٤) .

هذا وبجانب الشروط التى وضعها الفكر الإسلامى ، فيمن يتقلد
الوظائف عموماً ، والوظائف المالية على وجه الخصوص ، فقد وضع
شروطاً أخرى لمن يقوم بجمع الإيرادات ، وانفاق المصروفات .

أولاً - شروط تعيين القائمين على جمع الإيرادات :

أوضح الفكر المالى الإسلامى ، بنظرته الواقعية ، ما ينبغى
توافره فيمن يتولى جمع موارد الدولة المالية ، وترجم هذه الشروط
الامام الماوردى بقوله : « وأما شروط التقليد على مباشرة دخلها ،
فخمسة شروط .

(٢) سورة التغابن - ١٦ .

(٣) سورة البقرة - ٢٨٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

- أحدهما : أن يكون مطبوعاً على العدل ، لينصف وينتصف .
- الثاني : أن يكون متديناً بالأمانة ليستوفى ويوفى .
- الثالث : أن يكون كافياً ، ليضبط بكفايته ولا يضيع لعبزه .
- الرابع : أن يكون خبيراً بعمله ، يعرف وجوه موارده ، وأسباب زيادته .

- الخامس : أن يكون رفيقاً بمعاملته ، غير عسوف « (٥) » .

فأين موقعنا الآن من هذه الشروط ؟؟ والتي ولا شك تعتبر
دستوراً في اختيار من يتولى هذه الوظيفة الهامة في الدولة .

وبالرغم من هذه الشروط الخاصة في تقليد القائمين على جمع
الإيرادات عموماً ، فإن هناك مهام وشروط أخرى فيمن يتولى جمع
الزكاة أو الفىء أو الخراج .

(١) مهام وشروط القائمين على جمع الزكاة :

أشترط الفكر المالى الإسلامى فيمن يقوم بجمع الزكاة شروطاً
تعتبر دستوراً يهتدى به عند تعيين الموظفين لإدارة مالية الدولة .

وحول هذه الشروط يقول أبو يوسف الخليفة هارون الرشيد
« ومرياً »مير المؤمنين باختيار رجل ، أمين ، ثقة ، عفيف
ناصرح ، مأمون عليك وعلى رعيتك ، فوله جمع الصدقات في
البلدان .

ومسره فليوجه فيها أقواماً يرتضيهم ، ويسأل عن مذاهبهم
وطرائقهم وأماناتهم ، يجمعون اليه صدقات البلدان .

فاذا جمعت اليه ، أمرته فيها بما أمر الله جل ثناؤه به ،
فاتفذه « (٦) .

وقد أوضح الامام الماوردي الفرق بين شروط نوعين ممن يعينون
لهذه الوظيفة ، وهما : عمال التفويض وعمال التنفيذ مبينا بذلك
مهام والتزام كل منهما في مجال اختصاص وظيفته فيقول : « والشروط
المعتبرة في هذه الولاية : ان يكون حرا ، مسلما ، عادلا ، عالما
بأحكام الزكاة ان كان من عمال التفويض .

وان كان منفذا قد عينه الامام على قدر يأخذه ، جاز ان
لا يكون من اهل العلم بها ...

فاذا ولى الصدقات من عمال التفويض : اخذها فيما اختلف
الفقهاء فيه على رأيه واجتهاده ، لا على اجتهاد الامام ، ولا على
اجتهاد ارباب الأموال ، ولم يجز للامام ان ينص له على قدر
ما يأخذه .

وان كان من عمال التنفيذ : عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد
الامام ، دون ارباب الأموال ، ولم يجز لهذا العامل ان يجتهد ، ولزم
الامام ان ينص له على القدر المأخوذ ويكون رسولا في القبض ، منفذا
لاجتهاد الامام « (٧) .

(٦) الخراج : ص ٨٠ .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١١٦ ، والفرق بين عامل التفويض وعامل
التنفيذ ، ان عامل التفويض : هو من يفوضه الحاكم بتدبير الامور برأيه
وامضائها على اجتهاده ، ويعتبر في تقليده شروط الامامة ، وان يكون من
اهل الكفاية فيما وكل اليه من الامور الهامة بالدولة - كاسرى الحرب أو
الخراج .

أما عامل التنفيذ : فشروطه أقل ، لان النظر مقصور على رأى الامام
وتدبيره ، فهو وسط بين الامام وبين الرعايا انظر ذلك تفصيلا فى كتاب
الاحكام السلطانية / للامام الماوردي ص ٢٢ وما بعدها .

كما أوضح الامام الماوردي ، مهام القائمين على الزكاة بعد تعيينهم لهذه الوظيفة ، فهل يناط اختصاصاتهم بجمعها وقسمتها ، أم بجمعها فقط ، أم يطلق له امر التصرف . وذلك بقوله : « وله اذا قلدها ثلاثة احوال :

احدها : ان يقلد اخذها وقسمها ، فله الجمع بين الامرين ...
والمقلد بهما بتأخير قسمها ماثوم ، الا أن يجعل تقليدها لمن ينفرد بتعجيل قسمها .

الثاني : ان يقلد اخذها وينهى عن قسمتها ، فخطره مقصور عن الاخذ ، وهو ممنوع من القسم .

الثالث : ان يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ، ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومته في الامرين من اخذها وقسمها .

فصارت الصدقات مشتملة على الاخذ والقسم لكل واحد منهما حكم « (٨) .

(ب) شروط القائمين على جمع الفىء (بالمعنى العام) :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا فيمن يتولى جمع الفىء ، ينبغي ان تتوافر فيهم عند تعيينهم ، تختلف هذه الشروط باختلاف اختصاصات ودرجات الوظيفة وعمومها او خصوصها .

وحول هذه الشروط فيمن يتولى جمع العشور ، يقول ابو يوسف « اما العشور : فرأيت أن توليها قوما من اهل الصلاح ، والدين وتأمروهم ان لا يتعدوا على الناس فيما يعاملونهم به ، فلا يظلموهم

ولا يأخذوا منهم أكثر مما يجب عليهم ، وأن يمتثلوا ما رسمناه لهم » (٩) .

وحول الشروط فيمن يتولى جمع الجزية يقول أبو يوسف إن يسندها « الامام الى رجل من اهل الصلاح فى كل مصر ، ومن اهل الخير والثقة ممن يوثق بدينه وامانته » (١٠) .

ويوضح الامام الماوردى شروط من يتولى جمع الفىء ، والتي تختلف مهام وظيفته بحسب اختلاف ولايته بقوله : « وصفة عامل الفىء مع وجود امانته وشهامته تختلف بحسب اختلاف ولايته فيه : وهى تنقسم ثلاثة اقسام :

القسم الأول : أن يتولى تقدير أموال الفىء وتقدير وضعها فى الجهات المستحقة منها - كوضع الخراج والجزية .

فمن شروط ولاية هذا العامل أن يكون حراً مسلماً مجتهداً فى احكام الشريعة ، مضطلاً بالحساب والمساحة .

والقسم الثانى : أن يكون عام الولاية على جباية ما ستقر من أموال الفىء كلها ، فالمعتبر فى صحة ولايته شروط الاسلام والحرية ، والاضطلاع بالحساب والمساحة ، ولا يعتبر ان يكون فقيهاً مجتهداً لانه يتولى قبض ما استقر بوضع غيره .

والقسم الثالث : أن يكون خاص الولاية على نوع من أموال الفىء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ، فان لم يستعن فيه عن استنابة ، اعتبر فيه الاسلام والحرية ، مع اضطلاع به بشروط ما ولي من مساحة أو حساب » (١١) .

(٩) الخراج : ص ١٣٢ .

(١٠) الخراج : ص ١٢٢ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

(ج) : شروط القائمين على جمع الخراج :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا ينبغى توافرها فيمن يتولى جمع الخراج ، تتمثل فى مجموعة صفات تتعلق بالكفاية العلمية والادارية والمالية ، فضلا عن الصفات الدينية والاخلاقية ، كى تستقيم مالية الدولة .

وقد وضع أبو يوسف هذه الشروط فى هيئة نصيحة تقدم بها الى الخليفة - هارون الرشيد قائلا فيها : « ورايت - أبقى الله أمير المؤمنين - أن تتخذ قوما من أهل الصلاح والدين والأمانة ، فتوليهم الخراج ، ومن وليت منهم ، فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل الراى ، عفيفا لا يطلع منه على عورة ، ولا يخاف فى الله لومة لائم ما حفظ من حق وادى من أمانة احتسب به الجنة ، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت ، تجوز شهادته ان شهد ولا يخاف منه جور فى حكم ان حكم .

فانك انما توليه جباية الأموال وأخذها من حلها ، وتجنب ما حرم منها ، يرفع من ذلك ما يشاء ويحتج من منه ما يشاء ، فإذا لم يكن عدلا ثقة امينا ، فلا يؤتمن على الأموال » (١٢) .

ثم يؤكد أبو يوسف على صفة العدل التى يتحلى بها العامل على جمع الخراج فى زيادة الدخل للبلاد وعمارتها بقوله : « ان العدل وانصاف المظلوم وتجنب الظلم مع ما فى ذلك من الأجر يزيد به الخراج وتكثر به عمارة البلاد ، والبركة تكون مع العدل ، وتفقد مع الجور ، والخراج المأخوذ مع الجور تنقص به البلاد وتخرب » (١٣) .

ويفرق الامام الماوردى ، بين الالتزام بالشروط وعدم الالتزام

(١٢) الخراج : ص ١٠٦ .

(١٣) الخراج : ص ١١١ .

بها ، وأثر ذلك على السلطة والبلاد معا . بقوله : « عمال الخراج :
الذين هم جباة الأموال ، وعمار الأعمال ، والوسائط بينه - أى
الوالى - وبين رعيته ... »

فإن نصحوه فى أمواله ، وعدلوا فى أعماله ، توفرت خزائنه
بسعة الدخل ، وعمرت بلاده ببسط العدل ... »

وان خانوه ما اتجبهوه - أى جمعه - من أمواله - وجاروا فيما
تقلدوه من أعماله ، نقصت موارده ، وخربت بلاده ، وتغير عليه
(لقلته دخله) أعوانه وإجناده ، وتولد منه ما يكون محل فساد ... »

والمعتبر فى أخيارهم - تعيينهم - أن يكون فيهم انصاف
وانتصاف ، وعمارة ، وخبرة ، ونزاهة ، لتدرك أموال الرعية وتتوفر
أموال السلطنة » (١٤) .

ثم يفرق الامام الماورى أيضا ، بين نوعين من عمال الخراج ،
أحدهما يشترط فيه العلم والاجتهاد ، لأن عمله المنوط به يقتضى ذلك ،
والآخر لا يشترط فيه ذلك ، لأن عمله تنفيذى لا يحتاج الى أدوات
التقويم والتقدير ، بل يقتصر دوره على جمع الايرادات المقدرة
من جهة العامل الأول ،

وذلك بقوله : « وعامل الخراج ، يعتبر فى صحة ولايته : الحرية
والامانة والكفاية . »

ثم يختلف حاله باختلاف ولايته .

- فاذا تولى وضع الخراج ، اعتبر فيه أن يكون فقيها من اهل
الاجتهاد .

- وان ولى جباية الخراج ، صحت ولايته ، وان لم يكن فقيها مجتهدا « (١٥) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى اهتم اهتماما بالغا بالشروط التى ينبغى ان تتوفر فيمن يتولى جمع الايرادات المالية للدولة والتى من اهمها : الدين ، والامانة ، والكفاءة ، والعقل ، وحسن التدبير والتقدير ، والعفة ، والثقة ، وعلم الحساب بالدخل والخرج والرفق فى المعاملة ، وأن يكون من اهل الصلاح والعدل ، وجودة القريحة والبديهة .

ثانيا : شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى أمر النفقات العامة للدولة موضحا بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها ، كى تسهم هذه النفقات فى نجاح تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحقق الاهداف المرجوة منها .

وحول نفقات الزراعة واستصلاح الاراضى من اجل التنمية وزيادة الدخل ، يقدم ابو يوسف نصيحته فى ذلك مبينا الشروط التى ينبغى ان تتوفر فيمن يقوم بهذه الوظيفة فيقول : « ورأيت أن تأمر عمال الخراج اذا اتاهم قوم من اهل خراجهم ، فذكروا لهم أن فى بلادهم انهارا عادية قديمة ، وارضين كثيرة غامرة ، وانهم ان استخرجوا لهم تلك الانهار واحتقروها وأجرى الماء فيها عمرت هذه الارضون الغامرة وزاد فى خراجهم ، كتب بذلك اليك فأمرت رجلا من اهل الخير والصلاح ، يوثق بدينه وامانته ، فتوجهه فى ذلك حتى ينظر فيه ويسال عنه اهل الخبرة والبصيرة به ، ومن يوثق بدينه وامانته من اهل ذلك البلد ، ويشاور فيه غير اهل ذلك البلد

ممن له بصير ومعرفة (١٦) ، ولا يجرّ الى نفسه بذلك منفعة ، ولا يدفع عنها به مضرة .

فاذا اجتمعوا على أن فى ذلك صلاحا وزيادة فى الخراج امرت بحفر تلك الأنهار وجعلت النفقة على بيت المال « (١٧) » .

ثم يصف أبو يوسف الشروط التى ينبغى أن يتحلّى بها القائمون على هذه النفقة فيقول : « ولا يولى النفقة على ذلك الاّ رجل يخاف الله ، يعمل فى ذلك بما يجب عليه الله ، عرفت أمانته وحمد مذهب ولا تول من يخونك ويعمل فى ذلك بما لا يحل ، ولا يسعه أن يأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها ولا يعمل عليها شيئا يحكمها به ، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات ، وتخرب منازلهم وقراهم » (١٨) .

وحول شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة ، بعد الشرطين الأساسيين وهما : الأمانة والكفاءة ، يضح الامام الماوردى شروطا خاصة لكل وظيفة فيقول : « وأما شروط التقليد على مباشرة خراجها - أى نفقات الدولة - يعد الأمانة التى هى مشروطة فى كل ولاية - أى وظيفة - فمعتبرة بأحوال الخرج .

وتنقسم ثلاثة أقسام :

أحدها : ما كان راتبا على رسوم - أى مرتبات - مستقرة - كأرزاق الجيش والحواشى ، فللتقليد عليه شرطان :

- معرفة مقاديرها .

- معرفة مسـتحقيها .

(١٦) يستشير خبراء فى هذا المجال من غير تلك البلاد ، لدراسة الجدوى .

(١٧) الخراج : ص ١١٠ .

(١٨) الخراج : ص ١١٠ .

الثانى : ما كان عارضا من امور تقدمتها ، والناظر مأمور بها -
كالمصالح وحوادث النفقات .

فالتقليد عليه شرطان :

- وقوفها على الاوامر .
- معرفة اغراض الامر .

والثالث : ما كان عارضا ، فوض الى رأى الناظر ، ووكل الى
تقديره - كالمصالح والنفقات .

فالتقليد عليه . . . يحتاج مع الأمانة الى ثلاثة شروط :

- ١ - معرفة وجوه الخرج ، حتى لا يصرف فى غير حق .
- ٢ - الاقتصاد فيه ، حتى لا يقضى الى سرف ولا تقتير .
- ٣ - استصلاح الائتمان والاجور فى غير تحيف ولا غبن « (١٩) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع شروطا فى القائمين
على نفقات الدولة من اجل التنمية والانتاج والانفاق الرشيد لتحقيق
سياسة الدولة المالية على وجهها المنشود .

* * *

الفصل الثاني

اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد : —————

لا شك أن تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها من المسائل ذات الأهمية فى حسن ادارة سير العمل .

فشروع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى ، كما يؤدى الى عدم امكان تحديد المسؤولية عن الخطأ اذا وقع ، فضلا عن أنه يؤدى الى افساد العمل وبطلانه .

وفى تحديد الاختصاص والمسؤولية ، حرص على اجادة العمل وتحقيق للأهداف المرجوة من الوظيفة .

ولهذا اهتم الفكر المالى الاسلامى ، ببيان اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة ، من حيث تحديد العمل مكانيا ونوعيا واجرائيا ووصفيا تحديدا تفصيليا ، حتى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل إيرادات الدولة وتوريدها الى بيت المال ، دون نقص أو تأخير ، وانفاقها فى مصاريفها وفقا لما يقضى به أحكام الشرع . مع امكانية تحديد المسؤولية ومراقبة السجلات والذخر فى شكاوى الأفراد .

وقد اوضح الامام الماوردى ، اختصاصات القائمين على مالية الدولة ، وقسمها الى ستة اختصاصات بقوله : —

« ١ - حفظ القوانين - (أى اصول الربط) - على الرسوم العادية

من غير زيادة تثحييف - (أى تتظلم) - بها الرعية ، او نقصان
ينثلّم به - (أى ينتقص به) - حق بيت المال ...

٢ - استيفاء الحقوق ، فهو على ضربين : -

(أ) استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ...

(ب) استيفاؤها من القابضين لها من العمال ...

٣ - اثبات الرفوع - (أى تسجيل ومراجعة ما يرفع اليه) -
فينقسم ثلاثة أقسام :

رفوع مساحة وعمل ، رفوع قبض واستيفاء ، رفوع خرج ونفقة .

٤ - محاسبة العمال ، ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه ...

٥ - اخراج الأموال ... واعتبر فيه شرطان :

(١) لا يخرج من الأموال الا ما علم صحته ...

(ب) أن لا يبتدى بذلك حتى يستدعى منه ...

٦ - تصفح الظلمات ، فهو يختلف بسبب اختلاف المتظلم ،
وليس يخلو من أن يكون المتظلم من الرعية (او من العمال ...) (١) .

ولما كانت الادارة المالية الحديثة ، خصصت جهات لتحصيل
ايرادات الدولة ، وجهات أخرى لانفاقها .

فخصصت مصلحة الضرائب ، بتحصيل ضرائب رؤوس الأموال
المنقولة ، والأرباح التجارية والصناعية ، والمهن الحرة وغير ذلك .

وخصصت مصلحة الجمارك بتحصيل الضرائب الجمركية ،
وضرائب الانتاج - وغيرها .

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

وتولت مصلحة الأموال المقررة ، تحصيل الضرائب على الأطنان الزراعية والعقارات المبنية وغير ذلك .

فان الفكر المالى الاسلامى ، قد سبقها فى ذلك بقرون عديدة حيث فرق بين جمع الزكاة والموارد الأخرى للدولة ، وجعل لكل واحد منها ادارة خاصة بها .

كما فرق بين اختصاص القائمين على جمع الايرادات ، والقائمين على صرفها ، حرصا منه على ان تجمع الايرادات كاملة ، وتصرف فى الأوجه المشروعة والمخصصة لها .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف فى وصيته للخليفة هارون الرشيد : « ومري الأمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جمع الصدقات فى البلدان ... »

فاذا جمعت إليه امرته فيها بما أمر الله جل ثناؤه به فانقذه ، ولا تولها عمال الخراج ، فان مال الصدقة لا ينبغى ان يدخل فى مال الخراج

ولا ينبغى ان يجمع مال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، والصدقات لمن سمي الله عز وجل فى كتابه « (٢) » .

كما يفرق الامام الماوردى بين القائمين بجمع الايرادات والقائمين بصرفها . فيقول : « أحدها : المقيمون باخذها وجبايتها ، الثانى : المقيمون بقسمتها وتفريقها ، من أمين ومباشر ومتبوع وتابع ... » (٣) .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

المبحث الأول : اختصاص القائمين على ايرادات الدولة .

المبحث الثانى : اختصاص القائمين على نفقات الدولة .

(٢) الخراج : ص ٨٠ .

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ .

المبحث الأول

اختصاصات القائمين على إيرادات الدولة

فرق الفكر المالى الاسلامى بين اختصاصات القائمين على جمع إيرادات الدولة ، واخذ بمبدأ استقلال جمع كل إيراد على حدة بحيث لا يتولى جمع الزكاة من يتولى جمع الخراج ، لأن الخراج فى لجميع المسلمين ، أما الزكاة فهى لمن ساهم الله فى كتابه الكريم (١) وحددها فى ثمانية أصناف .

(١) اختصاصات القائمين على جمع الزكاة : -

وحول هذه الاختصاصات ينصح ابو يوسف الخليفة بقوله : « فمر يا أمير المؤمنين العاملين عليها - (أى الزكاة) - بأخذ الحق واعطائه من وجب له وعليه . والعمل فى ذلك بما سنه رسول الله - ﷺ - ثم الخلفاء من بعده » (٢) .

ومن بين اختصاصات القائمين على جمع الزكاة يوضح الامام الماوردى نوعين من الاختصاصات بقوله : « وليس لوالى الصدقات نظر فى زكاة المال الباطن (٣) ، وأربابه - (أى أصحاب هذا المال) - أحق باخراج زكاته منه ، إلا أن يبذلها أرباب الأموال طوعاً فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عوناً لهم .

(١) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة « إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله . والله عليم حكيم » .

(٢) الخراج : ص ٧٦ .

(٣) المال الظاهر : هو مالا يمكن أخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى - أما المال الباطن هو ما أمكن أخفاؤه من الذهب أو الفضة أو عروض التجارة .

ونظره مختص بزكاة الأموال الظاهرة ، يؤمر أرباب الأموال
بدفعها إليه ... » (٤) .

وفى حالة تولّيه القيام بجمع الزكاة يوضح الامام الماوردي بأن
له ثلاث اختصاصات . بقوله : -

« وله اذا قلدها ثلاثة احوال : احدها : ان يقلد اخذها وقسمها
فله الجمع بين الأمرين ... »

الثاني : ان يقلد اخذها وينهى عن قسمتها ، فنظره مقصور على
الاخذ ، وهو ممنوع عن القسم ... »

الثالث : ان يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ولا ينهى
عنه ، فيكون باطلاقة محمولا على عمومه فى الأمرين من اخذها
وقسمها » (٥) .

(ب) اختصاصات القائمين على جمع الايرادات الاخرى للدولة :

وحول اختصاص القائمين على جمع الايرادات الاخرى للدولة
واستقلال كل مورد عن الآخر ، يقول ابو يوسف : « وكل ما اخذ
من المسلمين من العشور ، فسبيله الصدقة ، وسبيل ما يؤخذ من اهل
الذمة جميعا واهل الحرب سبيل الخراج . »

وكذلك ما يؤخذ من اهل الذمة جميعا من جزية رعوسهم وما
يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فان سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم
فيما يقسم فيه الخراج ، وليس هو كالصدقة » (٦) .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ١١٤ .

(٦) الخراج : ص ١٣٤ .

ويقول الامام الماوردي في اختصاص القائمين على تقدير الايرادات وجمعها . « ولاية عامل الفىء احد ثلاثة : -

أحدها : أن يتولى تقدير أموال الفىء ، وتقدير وضعها فى الجهات المستحقة منها ، كوضع الخراج والجزية ...

الثانية : أن يكون عام الولاية على جباية ما استقر من أموال الفىء كلها ...

الثالثة : أن يكون خاص الولاية على نوع من أموال الفىء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ... » (٧) .

ثم يضيف الامام الماوردي اختصاصات أخرى لكفاية أداء وطرق تقدير زيادة الدخل من أجل التنمية . فيقول : « يجب أن يكون واضح الخراج بعده ، يراعى فى كل ارض ما تحتمله ، فانها تختلف من ثلاثة أوجه يؤثر كل واحد منها فى زيادة الخراج ونقصانه :

أحدها : ما يختص بالأرض من جودة يزكو بها زرعها ، أو رداءة يقلل بها ريعها .

الثانى : ما يختص بالزرع من اختلاف أنواعه من الحبوب والثمار فمنها ما يكثر ثمنه ، ومنها ما يقل ثمنه ، فيكون الخراج بحسبه .

الثالث : ما يختص بالسقى والشرب ، لأن ما التزم المؤنة فى سقيه بالنواضج والدوالى لا يحتل من الخراج ما يحتمله سقى السيوح والأمطار ...

فاذا تقرر الخراج بما احتملته الأرض من الوجوه التى قدمناها راعى فيها أصلح الأمور من ثلاثة أوجه :

أحدها : أن يضعه على مسائح الأرض .

الثاني : أن يضعه على مسائح الزرع .

الثالث : أن يجعله مقاسمة .

- فإن وضعه على مسائح الأرض ، كان معتبرا بالسنة الهلالية .

- وإن وضعه على مسائح الزرع كان معتبرا بالسنة الشمسية .

- وإن جعله مقاسمة كان معتبرا بكمال الزرع وتصفيته .

فإذا استقر على أخذه مقدرا بالشروط المعتبرة فيه صار ذلك مؤابدا (أى نهائيا) لا يجوز أن يضاف فيه ولا ينقص منه ما كانت الأرضون على أحوالها فى سقيها ومصالحها ... » (٨) .

هذا وقد أشار الامام الماوردى الى مراعاة التقدير على الأرض الزراعية فى حالة تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان بقوله : « فإن تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان فذلك ضريان : -

أحدهما : أن يكون حدوث الزيادة والنقصان بسبب من جهتهم - كزيادة حدثت بشق أنهار أو استنباط مياه ، أو نقصان حدث لتقصير فى عمارتها . . .

فيكون الخراج عليهم بحاله ، لا يضاف عليهم فيه لزيادة عمارتهم فيه ولا ينقص منه لنقصانها ، ويؤخذ بالعمارة لئلا يستديم خرابها فتعطل .

... وإذا كانت أرض الخراج لا يمكن زرعها في كل عام ، حتى
تزاح في عام وتزرع في عام آخر ، روعى حالها في ابتداء
وضع الخراج عليها ، واعتبر أصلح الأمور لأرباب الضياع والهل الفء
في خصلة من ثلاث :

- أما أن يجعل خراجها من الشطر من خراج يزرع في كل عام
فيؤخذ من المزروع والمتروك .

- وأما أن يسمح كل جزيين منها بجريب ، ليكون احدهما
للمزروع والآخر للمتروك .

- وأما أن يضعه بكماله على مساحة المزروع والمتروك ويستوفى
من أربابه الشطر من زراعة أرضهم .

وإذا كان خراج الزروع والثمار مختلفا باختلاف الانواع ،
فزرع أو غرس ما لم ينص عليه ، اعتبر خراجه بأقرب المتخصصات
به شيها ونفعا . « (٩) .

كما وقد بين الامام الماوردي اختلاف آراء الفقهاء حول الأرض
غير المزروعة ، وكيفية تقدير الخراج عليها بقوله : « وخراج الأرض
إذا أمكن زرعها مأخوذ منها ، وإن لم تزرع - (وهذا مذهب
الشافعية والحنابلة) .

وقال الامام مالك : لاخراج على الأرض - (غير المزروعة) -
سواء تركها مختارا أو معذورا .

وقال الامام أبو حنيفة : يؤخذ منها أن كان مختارا ، ويسقط
عنها أن كان معذورا . « (١٠) .

(٩) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ ، ١٥١ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ .

وعندما عسدد الامام الماوردى ، ما يدخل فى اختصاصات ولاية
الامام من الامور العامة ، وجعلها عشرة ، ذكر من بينها امور تتعلق
بجمع الايرادات المستحقة على الافراد للدولة ، فقال : « والسابع :
جباية الفىء والصدقات على ما اوجبه الشارع نصا واجتهادا ، من غير
خوف ولا عسف » (١١) .

ومقتضى هذا أن يكون للدولة أجهزة ادارية لجمع ايرادات
الدولة . سواء ما كان يتعلق منها بالايرادات العامة للدولة -
(الى الخاصة بالموازنة العامة للدولة) أو ما يتعلق بايرادات الزكاة
(أى الموازنة المستقلة) حيث جعل من مصارف الزكاة سهم للعاملين
عليها .



المبحث الثانى

اختصاصات القائمين على نفقات الدولة

من عناصر النفقة العامة فى الفكر الاسلامى ، ان تخرج من ايدى المختصين من عمال المسلمين الذين لهم حق التصرف فى المال العام للدولة ، باذن من الامام او نائبه .

ومن ناحية اخرى ، يجب ان يكون مصدر النفقة العامة - بيت المال - الخزانة العامة للدولة ، وان تتفق هذه فى اشباع الحاجات العامة للدولة .

وقد عبر الامام الماوردى عن ذلك بقوله : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء خرج من حرزه ، ام لم يخرج ، لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه . » (١) .

(١) الفرق بين الانفاق العام للدولة ، والانفاق الخاص بالزكاة :

الانفاق من الايرادات العامة - كالجزية والخراج والعشور والفقء هو انفاق عام غير مخصص لوجوه معينة ، يوجه لجميع اوجه الانفاق التى يتطلبها نشاط الحكومة ومصالح الرعية بوجه عام ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة العامة للدولة - كمخصصات رئيس الدولة واجور العاملين ، وتكاليف الخدمات من امن داخلى وخارجى وتعليم وغير ذلك .

أما الاتفاق من الإيرادات الخاصة بالزكاة وخمس الغنائم ، هو اتفاق خاص بأصناف معينين ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة المستقلة (الزكاة) .

وحول الفصل بين نفقات الموازنة العامة للدولة ، ونفقات الموازنة المستقلة ، يوضح الامام الماوردي اختصاص القائمين على كل منهما في الفصل بين النفقتين عند الفائض أو العجز فيقول : « إذا فضل عن مال الخراج فاضل عن أرزاق جيش حمله (أى العامل) الى الخليفة ليضعه فى بيت المال - خزائن الدولة - المعد للمصالح العامة .

وإذا فضل من مال الصدقات فاضل عن أهل عمله (أى أهل البلد) لم يلزمه حمله الى الخليفة ، وصرفه فى أقرب أهل الصدقات من عمله .

وإذا نقص مال الخراج عن أرزاق جيشه ، طالب الخليفة بتمامه من بيت المال ، لأن أرزاق الجيش مقدرة بالكفاية .

ولو نقص مال الصدقات عن أهل عمله ، لم يكن له مطالبة الخليفة بتمامه ، لأن حقوق أهل الصدقات معتبرة بالوجود . « (٢) .

(ب) : تحديد اختصاصات القائمين على النفقات العامة :

وحول تحديد اختصاصات القائمين على النفقات يقول الامام الماوردي : « وأخراج الاحوال - أى الوثائق والمستخرجات - فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق ، فصار كالشهادة ، واعتبر فيه شرطان : -

أحدهما : أن لا يخرج من الأموال (أى يصرف منها) الا ما علم صحته ، كما لا يشهد الا بما علمه وتحققه .

الثانى : ان لا يبتدىء بذلك حتى يستدعى منه (اى لا يصرف
الا بناء على طلب صرف) ، كما لا يشهد حتى يستشهد .

والمستدعى (اى الامر بالصرف) لاخراج الاحوال ، من نفذت
توقيعاته ، كما ان المشهود عنده من نفذت احكامه .

فاذا اخرج حالا ، لزم الموقع باخراجها الاخذ بها ، والعمل
عليها ، كما يلزم الحاكم تنفيذ الحكم بما يشهد به الشهود عنده . . .

فان استراب الموقع باخراج الحال ، جاز ان يسأله من أين
اخرجه ، ويطلبه باحضار شواهد الديوان بها ، . . . فان احضرها
ووقع فى اللافس صحتها ، زالت عنه الريبة ، وان عدمها وذكر انه
اخرجها من حفظه لتقدم علمه بها ، صار معلول القول ،
والموقع مخير بين قبول ذلك منه ، او ورده عليه ، وليس له
استحلافه . « (٣) .

وهكذا نرى الفكر المالى الاسلامى ، يقوم على قاعدة التخصيص
فى الايرادات العامة ، حيث قسم الاموال العامة الى عدة اقسام
كل قسم منها يوجه الى اشباع نوع من الحاجات العامة .

كما حدد بدقة وامانة كيفية العمل فى صرف المستحقات وطرق
اجراءات صرفها لمستحقيها .

* * *

تعقيب

حول القائمين على ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى

ويعد هذا العرض الموجز ، يمكن القول بأن الفكر المالى الاسلامى اهتم اهتماما بالغاً بسياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة وطرق اختيارهم وشروط تعيينهم ، وما يتضمن ذلك من اجراءات التعيين وتحديد جهة العمل ونوعه ومدته ، وتحديد الأجر بما يتناسب والعباء الوظيفة ومستوى المعيشة ، مع بيان اسباب عزل العمال عند الخيانة أو التقصير فى العمل ، وذلك من أجل تحقيق سياسة مالية رشيدة تساعد على التنمية والانتاج والرفاهية .

ولما كان شيوع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى فى العمل وافساده وعدم تحديد المسؤولية ، فقد اهتم الفكر المالى الاسلامى بتحديد اختصاص القائمين على ادارة مالية الدولة ، كى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحميل الايرادات وانفاقها وفقاً لما يقتضى به احكام المشرع والمصالح العام للدولة .

هذا وقد اسهم الامام الماوردى بفكره الواقعى ، كل ما يختص بشئون العاملين بالمصالح والادارات العامة بالدولة ، خاصة العاملين بشئون ادارتها المالية ، اذ اشتمل على قواعد التعيين والعزل ، بقوله : « من يصح منه تقليد العمال » و « من يصح ان يتقلد العمالة » و « العمل الذى تقلده » و « زمان النظر » - أى مدة التعيين - و « جارى العامل على عمله » أى الراتب الذى يستحقه عن عمله - و « فيما يصح به التقليد » أى اجراءات التعيين ، ثم متى يعتبر قرار العزل ومتى لا يعتبر (١) .

(١) انظر : ذلك بالتفصيل بكتاب الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ - ٢١٣ .

وبذلك يعتبر فكر الامام الماوردي ، سجلا حافلا وشاملا وكاملا
لكافة شئون العاملين بالدولة ، يمكن بواسطته معرفة حاجة العمل
من العمال كما وكيفا ، والشروط التي ينبغي توافرها فيمن يتولى
الوظائف والأعمال في ادارة مالية الدولة على وجه الخصوص ،
والمؤهلات العلمية والعملية اللازمة لها .

وبذلك نستطيع ان نقول : ان فكر الامام الماوردي ، يفوق ما هو
عليه الآن من قواعد ونظم خاصة بقسم « شئون العاملين » بالمصالح
والادارات الخاصة بدواوين الحكومات اليوم .

الباب الثاني

حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة

تمهيد :

(مفهوم الخزانة العامة - بيت المال (١) - في الفكر الاسلامي)

مفهوم بيت المال :

يقصد بمفهوم الخزانة العامة للدولة - بيت المال - في الفكر الاسلامي ، انه ليس مجرد المكان الذي يحفظ فيه المال فقط ، وانما يتضمن معنى آخر وهو الشخصية المعنوية المستقلة التي يمثلها ، والتي لها حقوق معينة ، وعليها التزامات محددة .

فعندما عبر الامام الماوردي عن - بيت المال - بقوله : « ان بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان ... » (٢) .

اراد بذلك ان يؤكد الشخصية المعنوية - لبيت المال - فكأنه يريد ان يقول : ان بيت المال ، عبارة عن الجهة أيضاً لا المكان فقط .

بدليل انه لا خلاف بين فقهاء الفكر المالي الاسلامي ، في

(١) يلاحظ : انه على الرغم من شيوع لفظ - بيت المال - في الفكر المالي الاسلامي للتعبير عن الخزانة العامة للدولة ، فان الامام الغزالي : استعمل لفظ الخزانة فاللفظان مترادفان في المعنى الاصطلاحي ، وفي الاستعمال : انظر : كتاب احياء علوم الدين ج ٥ ص ٨٨٦ .
(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

ان بيت المال ، يطلق على المكان الذى يحفظ فيه الأموال العامة ، وذلك عندما يعبرون عنه بقولهم : لم يكن هناك - بيت مال - فى عهد رسول الله ﷺ وانما كان المال يصرف فى مصالح المسلمين لوقته ، ولم يكن فى الموارد ما يفيض عن الحاجة حتى يخزن ، حيث كان ﷺ يصيب منه الانتصار والمهاجرين ، وكل مسلم حسب غنائه فى نصرة دين الله .

فالمقصود من بيت المال هنا المكان ، وليس الجهة ، لأن الجهة قائمة منذ قيام الدولة الاسلامية عقب هجرة رسول الله ﷺ الى المدينة المنورة .

أما المكان فلم يوجد الا فى عهد - أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما اتخذ له - بيت المال - بالسبخ من ضواحي المدينة (٣) .

وبناء عليه : فان بيت المال باعتباره الجهة ذات الشخصية المعنوية قد نشأ بنشأة الدولة الاسلامية ، وبالذات بعد غزوة بدر الكبرى .

وباعتباره المكان ، كان قد تحقق على عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما قيل له : ألا تجعل عليه من يحرسه ؟ قالوا : فكان ينفق جميع ما فيه على المسلمين فلا يبقى منه شيء ، ولما قضى نحبه ، ذهب عمر - رضى الله عنه - فى نفر من الصحابة لتسلم بيت المال فلم يجدوا فيه شيئاً (٤) .

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط الثالثة .

(٤) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط الثالثة .

تدوين الدواوين :

هذا وقد استكمل وجود بيت المال فى خلافة - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عندما امتد سلطان الدولة شرقا وغربا ، وكثر تبعا لذلك موارد الدولة من الجزية والمخارج زيادة لا طاقة للخليفة وامرائه بضبطها ، فعهد الخليفة عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الى تنظيم مالية الدولة فمدون الدواوين (٥) ، لحفظ اموال المسلمين ، واثبتت حقوقهم ، واحصاء دخل الدولة من مواردها المختلفة ، ونفقاتها - كرواتب الجند و ارزاق العمال والقضاة واثمان الادوات الحربية ونحو ذلك مما ينفق لتحقيق المصالح العامة للمسلمين ، فكانت فكرة انشاء بيت المال ، تقوم على اساس تسلم الاهوال المجتمعة من الزكاة والمغانم والخراج للصرف منها على شئون المسلمين فى السلم والحرب .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ثم لما فتح الله على المسلمين البلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش ، جعل امير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا ، واجمعت الامة عليه ، فجعل اهل بيت الرسول ﷺ فى اول الدواوين ، ثم المهاجرين ثم الانصار ، ثم احياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر يقسم ما يجتمع فى بيت المال من هذه الاموال باخراج المؤن وازاحة العلل ، على ما بيئه الله لرسوله فيها فضل عنده من خمس الفىء ، وما فى بابيه قسمه بين المسلمين على ما امره الله به » (٦) .

(٥) لمزيد من التفصيل حول سبب وضع الديوان واختلاف الناس حول سبب نشاته . انظر : الاحكام السلطانية / الماوردى ص : ١٩٩ وما بعدها وكذا كتاب المقدمة / لابن خلدون ص ١٧٠ ، ١٧١ ، وكتاب الوزراء والكتاب / للجهشارى ص ١٦ ، ١٧ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(٦ - الامارة المالية للدولة)

وبذلك فإن بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، هو الخزنة العامة للدولة ، وهو الجهة التى يتعلق بها كل مال استحققه المسلمون - أعنى (حقوق بيت المال) وتعرف بموارد الدولة .

وهو أيضا الجهة التى يتعلق بها كل الالتزامات التى وجبت صرفها لمصالح المسلمين ، وتسمى (حقوقا على بيت المال) وتعرف بالتفقات العامة أو (الاستخدامات) .

وقد تطورت الدواوين فى الدولة الاسلامية حتى صارت من نظم الحكم فيها ، وقد عرف الامام الماوردى الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الاعمال والاموال ، ومن بها من الجيوش والعمال ... » (٧) .

وقد قسم الامام الماوردى الابواب الرئيسية لديوان السلطنة الى خمسة اقسام بقوله : -

- « القسم الاول : ما يختص بالجيوش من اثبات وعطاء ... »
- « القسم الثانى : ما يختص بالاعمال من رسوم وحقوق ... »
- « القسم الثالث : فيما يختص بالعمال من تقليد وعزل ... »
- « القسم الرابع : فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج ... » (٨)

ومن هنا كان الغرض الاساسى من انشاء ديوان بيت المال ، هو ضبط الموارد العامة للدولة وصرفها على مستحقيها ، ومحاسبة القائمين عليها .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١٩٩ .

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٢ وما بعدها .

وفى هذا يقول : قدامة بن جعفر « والغرض منه (الديوان)
انما هو محاسبة صاحب بيت المال على ما يرد عليه من الأموال ،
ويخرج من ذلك فى وجوه النفقات والاطلاقات (المصروفات) ، اذا
كان ما يرفع من الختمات ، مشتملا على ما يرفع الى دواوين الخراج
والضياع من المحمول (الأموال التى تحمل الى بيت المال) وسائر
الورود ، وما يرفع الى ديوان النفقات ، مما يطلق فى وجوه النفقات ،
وكان المتولى لها جامعا للنظر فى الأمرين ، ومحاسبا على الأصول ،
والنفقات ... » (٩) .

قاعدة التخصيص : -

هذا وقد اقام الفكر المالى الاسلامى نظامه على أساس
قاعدة التخصيص ، حيث قسم الأموال العامة الى عدة اقسام ، كل
قسم منها يوجه الى اشباع نوع معين من الحاجات العامة .

فلا يجوز النقل من قسم الى آخر عند عدم وجود ضرورة او
سبب لذلك ، فاذا وجدت الضرورة او السبب جاز الخروج عن هذا
المبدأ .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف : « ولا ينبغي أن يجمع مال
الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين
والصدقات لمن سمي الله عز وجل فى كتابه . » (١٠) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « ولا يجوز أن يصرف
الفىء فى أهل الصدقات ، ولا يصرف الصدقات فى أهل الفىء » (١١)

وتمشيا مع مفهوم الخزائنة العامة - بيت المال - من انه يتضمن

(٩) الخراج وصناعة الكتابة : ص ٣٦ .

(١٠) الخراج : ص ٨٠ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١١٢ .

الجهة ، لا المكان فقط ، فانه ليس من الضروري ايداع كافة الايرادات أولا فى بيت المال ، حتى يمكن صرفها ، فليس كل ايرادات الدولة تقبض وتودع فى الخزانة العامة للدولة ، حتى يمكن للوحدات الادارية صرفها بل يجوز لهذه الوحدات ، ان تحصل من الايرادات ما يقوم بالصرف من حصيلتها فى دفع الأجور والمرتبات وما تحتاجه من اعمال مطلوبة منها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج : « ان كل مال استحققه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهو من حقوق بيت المال .

فاذا قبض صار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال ، سواء ادخل الى حرزه او لم يدخل ، لأن بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان .

وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخراج (الخارج) من بيت المال سواء خرج من حرزه او لم يخرج .

لأن ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم ، فتحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه » (١٢) .

وبذلك يرى الامام الماوردى ، أن يسجل فى الخزانة العامة للدولة الايرادات التى وصلت اليها فعلا ، مضافا اليها الايرادات التى قبضت فى أى اقليم ، وتم انفاقها فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد قسم الفكر المالى الاسلامى بيت المال الى عدة أقسام لكل قسم منها موارده ومصارفه له حقوق وعليه التزامات ،

حددت أما بالقرآن الكريم أو بالسنة النبوية أو بالاجماع أو بالاجتهاد

وحول هذا التقسيم يقول الامام الماوردي : « فأما أموال الله
التي في أيدي الملوك والأمراء من حقوق بيعوت الأموال التي تدخل
على المسلمين من فيئهم وغنائمهم وأخرجتهم وأعشارهم وجزية أهل
ذمتهم ، فإن الله قد بين سبلها وأبان عن طرقها ، ووضعها مواضعها
فقال : « إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة
قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل » (١٣) .

وقال الرسول ﷺ لمعاذ حين بعثه الى اليمن : « وأعلمهم أن
الله قد أوجب عليهم زكاة تؤخذ من أغنيائهم فترد على
فقرائهم » (١٤) .

وقال تعالى في الفىء : « ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى
فلله والرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٥)

فالسنة في صدقات السوائم والعشور والأخماس وكل ما في
باب الصدقات ، أن تقسم على هذه السهام المذكورة ، إلا سهم المؤلفة
قلوبهم ، لأن الله قد أغنى عذهم ورفعهم بعز الاسلام وظهور الحق ،
ويعطى العاملین على مقدار الكفاية ، ولا يحل من الصدقات لآل
الرسول ﷺ ولا لأئمة مؤسرة ولا ملك مقتدر .

وأما الغنيمة والفىء ، فقد كانا على عهد النبى ﷺ
فيآن : أحدهما للنبى ﷺ خاصة ، لم يوجف المسلمون عليه من
خييل ولا ركاب ، ولكن الله يسلط رسله على من يشاء من - بنى
الخصير وأهل فدك - فكان ذلك لرسول الله خاصة ، إلا أن النبى
- عليه السلام - لم يبين به داراً ولم يشتر به عقاراً ولم يتمتع

(١٣) سورة التوبة : ٦٠ .

(١٤) رواه الشيخان : انظر : فتح البارى لابن حجر العسقلانى ج ٣

ص ٢٢٩ ، ونيل الاوطار - للشوكاني ج ٤ ص ١١٥ .

(١٥) سورة الحشر : ٧ .

به فى الدنيا فضل تمتع ، بل كان يأخذ منه قوته وقوت عياله ،
ويجعل الباقي منها فى نوائب المسلمين وحوادث امر الدين .

والآخر هو ما يفىء من اموال الكفار على المسلمين من غنيمة
أو جزية أو خراج بنى تغلب ، فانه يعطى منه ذوى القربى ، وهم
عندنا قرابة النبى ﷺ مقدار كفايتهم ، ويصرف الباقي
فى نوائب المسلمين من السلاح والكرام (١٦) واعطيات
الجيوش التى تغزو أرض العدو ، ويعطون مقدار كفايتهم ، فان
فضل شيء من ذلك صرف الى اليتامى والمساكين وابن السبيل ، وان
نقص مال من صندوق الأموال عن هذه الوجوه ، فلا بأس على الامام
أن يجعله كله فى باب واحد اذا مست الحاجة ودعت الضرورة اليه
والله أعلم ... » (١٧) .

وبهذا فان كل نوع من الايرادات العامة قد خصص له نوع أو
انواع من النفقات العامة . وبذلك يصبح اقسام بيت المال فى الفكر
الاسلامى كالتالى :

١ - بيت مال الزكاة : وتجبى حصيلته بواسطة السعاة من
المسلمين وخدمهم ، توزع على المستحقين حسب الآية الكريمة (١٨)

٢ - بيت مال ايرادات الدولة من الخراج والجزية والعشور
وتصرف فى المصالح العامة للدولة - كرواتب الخلفاء والولاة والقضاة
والجنود ، وكافة خدمات الدولة العامة من امن ودفاع وتعليم
وغير ذلك .

٣ - بيت مال الضوائع : وهى الأموال التى لا يعرف لها مالك ،
ومنهما الأموال التى لا وارث لها ، وتنفق فى المصالح العامة للمسلمين

(١٦) الكرام : الخيل ، وقيل يشمل البغال والحمير كذلك .

(١٧) نصيحة الملوك : ٣٤٥ ، ٢٤٦ .

(١٨) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة .

٤ - بيت مال الغنائم : ويختص بتوزيع خمس الغنائم للاتفاق على الجهات التي ذكرت في قوله تعالى : « واعلموا أنما غنمتم من شيء فإن لله خمسة وللرسول ولذی القربى والیتامى والمساكين وابن السبیل » (١٩) •

وفي ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب في فصلين :

الفصل الأول : حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة •

الفصل الثاني : حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة •

الفصل الأول

حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة

(موازنة مستقلة)

تمهيد :

الزكاة فريضة مالية ، وركن من أركان الاسلام ، وهى بمثابة العمود الفقرى فى النظام المالى الاسلامى ، دعامة من دعائم مالية الدولة .

وقد كانت الزكاة فى اول الامر صدقة عامة اختيارية من حيث التصاب والمقدار والنوع ، ولم تكن تسير وفق قواعد مرسومة لطرق جبايتها ، الا أنها كانت حقا واضحا ومشروعا للفقراء فى أموال الأغنياء بقوله تعالى : « والذين فى أموالهم حق معلوم . للساائل والمحروم » (١) .

ثم أصبحت الزكاة واجبا اجباريا بعد هجرة الرسول ﷺ وقد أسند سبحانه وتعالى لرسوله الكريم بمهمة أخذها من الأغنياء ليوردها على الفقراء بقوله تعالى : « خذ من أموالهم صدقة » (٢) بصيغة الامر التى تقتضى الوجوب .

وقد حدد عز وجل الأصناف التى تصرف فيها الزكاة بقوله تعالى : « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم » (٣) .

(١) سورة المعارج : ٢٤ - ٢٥ .

(٢) سورة التوبة : ١٠٣ .

(٣) سورة التوبة : ٦٠ .

وقد ترك القرآن الكريم للسنة النبوية بيان وتفصيل أنواع الأموال التي تؤخذ منها الزكاة ، وتحديد المقادير الواجبة على كل نوع من هذه الأنواع ، ففرضت على كل شيء يعتبر أصلا من أصول المنافع المتبادلة في الحياة .

فمن الحيوانات : الأبل والبقر والغنم وما شابهها .

ومن الطعام : الزروع والثمار وما في حكمها .

ومن النقود : الذهب والفضة ونحوها من المعادن (السائلة أو الجامدة) .

وقد تحدد شروطها بثلاثة شروط هي : ملكية النصاب ، وحولان الحول ونماء المال بالفعل أو بالقوة ، وفي هذا يقول الامام الماوردي « والزكاة تجب في الأموال المرصدة للنماء اما بأذفسها أو بالعمل فيها » (٤) .

وبناء عليه : فللزكاة موازنة خاصة مستقلة ، حصيلتها قائمة بذاتها يتفق منها على مصارفها الخاصة المحددة ، وهي مصارف إنسانية من أجل التكافل الاجتماعي ، والأخوة الإنسانية ، والعدالة الاجتماعية ، ولا تضم الى موازنة الدولة العامة التي تتسع لمشروعات شتى مختلفة تتعلق بالمصالح العامة ، بدليل ما اشارت اليه الآية الكريمة الخاصة بمصارف الزكاة حين قررت أن العاملين عليها يأخذون مرتباتهم منها ، وبذلك أصبح لزاما على ولي الأمر أن يتولى الزكاة تحصيلها وتوزيعها .

ولذا سنتناول هذا الفصل في مبحثين :

١ - المبحث الأول : حقوق بيت مال الزكاة .

٢ - المبحث الثاني : التزامات بيت مال الزكاة .

المبحث الأول

(حقوق بيت مال الزكاة)

قسم الفكر المالى الاسلامى انواع الاموال التى تجب فيها الزكاة الى اموال ظاهرة و اموال باطنة ، مبينا حقوق بيت مال الزكاة فيهما .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « والاموال المزكاة ضربان : ظاهرة وباطنة .

فالظاهرة : ما لا يمكن اخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى .

والباطنة : ما أمكن اخفاؤه من الذهب والفضة وعروض التجارة وليس لوالى الصدقات (٥) نظر فى زكاة المال الباطن ، والربا به حق بالخراج زكاته منه ، الا ان يبذلها الرباب الاموال طوعا فيقبها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم ، ونظرة مختص بزكاة الاموال الظاهرة يؤمر الرباب الاموال بدفعها اليه . » (٦) .

فالفكر المالى الاسلامى ، جعل من حق واختصاص القائم على بيت مال الزكاة ، جباية زكاة المال الظاهر ، وليس من حق الأفراد التصرف فيها حسب ضمائرهم وتقديراتهم الشخصية ، فقد ثبت أن رسول الله - ﷺ - كان يبعث رسله وعماله لتحصيل الواجب عليهم فى المال الظاهر ، وكان - ﷺ - يجبر اصحاب الاموال على اداء الزكاة للدولة .

(٥) يقصد بالصدقة هنا : الزكاة الواجبة ، ولهذا يقول الامام الماوردى : « الصدقة زكاة ، والزكاة صدقة . يفترق الاسم ويتفق المسمى » الاحكام السلطانية :

ص ١١٣ .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

وتأكيدا لذلك قال أبو بكر - رضى الله عنه - فى شأن قبائل العرب التى أبت أن تدفع اليه الزكاة التى كانوا يدفعونها لرسول الله - ﷺ - : « والله لو منعونى عقالا كانوا يؤدونه لرسول الله لقاتلتهم عليه » . وكان هذا فى الأموال الظاهرة ، وبخاصة فى الأنعام .

أما بالنسبة للمال الباطن من نقود وعروض تجارية ، فإن الفكر المالى الاسلامى يرى أن يتولى اخذها القائم على بيت مال الصدقات ويقوم بتوزيعها على مستحقيها ، ولكن هل يجب عليه ذلك ؟ وهل له أن يجبر الناس على دفعها اليه والى موظفيه ؟ ولأن يقاتلهم على ذلك كما فعل أبو بكر - رضى الله عنه - ؟ هذا هو ما اختلف فيه مفكرو الاسلام من الفقهاء .

وبرغم الاختلاف بينهم فإنهم متفقون على امرين : - (٧) .

الأول : من حق الامام مطالبة الرعية بالزكاة فى اى نسوع من النواع المال - الظاهر والباطن .

الثانى : اذا اهمل الامام امر الزكاة ولم يطالب بها ، لم تسقط التبعية عن الرباب المال ، بل تبقى فى اعتاقهم ، ولا تطيب لهم بحال ، ويجب عليهم اداؤها بانفسهم الى مستحقيها ، لأنها عبادة وفريضة دينية لازمة .

والذى اراه : أن النصوص الواردة التى جعلت الزكاة من مسئولية الامام ، لم تفرق بين مال ظاهر ومال باطن ، واوجبت على الامام ان يتولى امر الزكاة تحصيلها وتوزيعها ، وبذلك تصبح جميع الاموال

(٧) انظر : رد المحتار على الدر المختار ، لابن عابدين ج٢ ص ٥ ، الروضة / للنفوس ج ٢ ص ٣١٥ ، المغنى / لابن قدامة ج ٦٤١ ، الشرح الكبير بجاشية الدسوقي / ج ١ ص ٥٠٣ .

المزكاة من حقوق بيت المال ، خاصة وان صرف الزكاة ليس مقصورا على الافراد من الفقراء والمساكين وابنساء السبيل ، بل تشمل أيضا مصالح عامة للمسلمين ، لا قبل للافراد بتقديرها وانما الذى يختص بتقديرها هم الولاة كأعطاء المؤلفة قلوبهم ، واعداد العدة والعدد للجهاد فى سبيل الله - وغير ذلك مما هو من اختصاص ولى الأمر .

هل يجوز للخزانة العامة ان تقوم بمهام خزانة الزكاة ؟

يتعرض الامام الماوردى لأراء مفكرى فقهاء الاسلام فى حالة أحقية قيام بيت المال الخاص بالزكاة ، فهل يكون بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى - من خراج وجزية وعشور ٠٠٠ الخ ، محلا للزكاة أم لا ؟ .

وذلك بقوله : « وأما الصدقة فضريان :

صدقة مال باطن » ، فلا يكون من حقوق بيت المال ، لجواز ان ينفرد أربابه باخراج زكاته فى اهلها .

- والضرب الثانى : صدقة مال ظاهر - كأعشار الزرع والثمار وصدقات المواشى .

فعند أبى حنيفة : أنه من حقوق بيت المال (٨) ، لأنه يجوز صرفه على رأى الامام واجتهاده ولم يعيئه فى أهل السهمين .

وعلى مذهب الشافعى : لا يكون من حقوق بيت المال لأنه معين الجهات عنده ، لا يجوز صرفه على جهاته .

لكن اختلف قوله ، هل يكون بيت المال محلا لاحترازه عند تعذر جهاته ؟

(٨) يقصد ببيت المال هنا : بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى التى توجه الى المصالح العامة للدولة .

فذهب فى (مذهب) القديم الى أن بيت المال اذا تعذرت الجهات يكون محلا لاحترازه فيه الى أن توجد - لأنه كان يرى وجوب دفعه الى الامام .

ورجع عنه فى مستجد قوله (مذهب الجديد) الى أن بيت المال ، لا يكون محلا لاحترازه استحقاقا ، لأنه لا يرى فيه وجوب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه ، فلذلك لم يستحق احترازه فى بيت المال ، وان جاز احترازه فيه . « (٩) .

وفى مذهب أحمد بن حنبل قول أبو يعلى الفراء : « أنه (أى المال الظاهر) ليس من حقوق بيت المال ، لأنه لجهات معينة لا يجوز مصرفه فى غير جهاته ، ولا هو محل لاحترازه عند تعذر جهاته ، لأنه لا يجب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه » (١٠) .

وهكذا نرى معظم مفكرى الاسلام ، يقولون باستقلالية بيت مال الزكاة ، وعدم ضمه الى بيت المال العام ، تأكيدا على أن للزكاة موازنة خاصة مستقلة لها مواردها ، والتي حددت مصارفها بالنص .

الائتمانية لبيت مال الزكاة :

ومن الحقوق الواجبة لبيت مال الزكاة ، عدم نقل مواردها الى غير بلدها ، حتى يستغنى اهل هذا البلد عنها ، وذلك تأكيدا للاختصاص الائتماني لبيت مال الزكاة .

فعندما جاء الاسلام وامر اغنياء المسلمين ايتاء الزكاة ، وكلف ولى الأمر بأخذها ، جعل من سياسته أن توزع فى الاقليم الذى تجبى منه ، وهذا متفق عليه بين مفكرى الاسلام فى شأن

المواشي والزروع والثمار (المال الظاهر) فالزكاة هنا توزع حيث يوجد المال .

وقد اختلف مفكرو الاسلام في النقود ونحوها (المال الباطن) هل توزع حيث يوجد المال او حيث يوجد المالك ؟ (١١) والاشهر الذى عليه الاكثرون ، انها تتبع المال لا المالك .

والدليل على هذه السياسة ، الروايات المتواترة عن رسول الله - ﷺ حين وجه سطاته وولاته الى الاقاليم والبلدان لجمع الزكاة ، وامرهم ان يأخذوها من اغنياء البلد ، ثم يردوها على فقرائه (١٢) ، لان المقصود بالزكاة اغناء الفقراء بهذا البلد فاذا ابحنا نقلها افضى الى بقاء فقراء ذلك البلد محتاجين (١٣) .

وعلى نهج هذه الدراسة سار الخلفاء الراشدون وائمة العدل من الحكام ، وائمة الفتوى من فقهاء الصحابة والتابعين .

يقول ابو عبيد : والاصل فى هذا ، سنة النبى - ﷺ - فى وصيته معاذ ، حين بعثه الى اليمن يدعوهم الى الاسلام والصلاة قال : « فاذا اقروا لك بذلك فقل لهم : ان الله قد فرض عليكم صدقة اموالكم ، تؤخذ من اغنيائكم فترد فى فقرائكم » (١٤) .

وحول هذه السياسة يقول الامام الماوردى : « وتفرق زكاة كل ناحية فى اهلها ، ولا يجوز ان تثقل زكاة بلد الى غيره ، الا عند عدم وجود اهل السهمان فيه . » (١٥) .

(١١) انظر : حاشية الدسوقي : ج ١ ص ٥٠٠

(١٢) انظر : الاموال / لابي عبيد ص ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٣٨٤ .

(١٣) انظر : المغنى / لابن قدامة ج ٢ ص ٦٧٢ .

(١٤) الاموال : ص ٧٨٣ .

(١٥) الاحكام السلطانية : ١٢٤ .

وفي موضع آخر يقول الامام الماوردي : « وسنة اخرى في هذا الباب ، هي ان ما اجتمع من هذه الوجوه في بلد من البلدان ، لا ينقل منه الى غيره حتى تنزاح عليهم ويعطى فقراؤهم كفايتهم ، ويحمل البناء السبيل منها الى بيوتهم ، وتفك رقابهم التي اسرت في عدوهم ، ويؤدى عن غارمهم ، فان النبي - ﷺ - قد بين ذلك في سنته حيث قال : لا يترك في الاسلام مقده « (١٦) » .

جواز نقل الزكاة عند الاستغناء عنها :

الاصل ان الزكاة توزع في بلد المال الذي وجبت فيه الزكاة ، فاذا استغنى هذا البلد عنها كلها او بعضها ، لانعدام الاصناف المستحقة لها ، او لقلة عددها وكثرة مال الزكاة ، جاز نقلها الى الامام ليتصرف فيها حسب الحاجة او تنقل الى اقرب البلاد اليهم .

وحول هذا المعنى ، روى ابو عبيد : ان معاذ بن جبل لم يزل بالجند اذ بعثه رسول الله - ﷺ - الى اليمن حتى مات النبي - ﷺ - وابو بكر ، ثم قدم على عمر ، فردده على ما كان عليه ، فبعث اليه معاذ بثلاث صدقة الناس ، فأنكر ذلك عمر ، وقال : لم أبعثك جابيا ولا آخذ بخزينة (اى محصلا لها ، لأنها من الاموال التي ترسل لبيت المال العام) ، ولكن بعثتك لتأخذ من اغنياء الناس فتردها على فقرائهم .

فقال معاذ : ما بعثت اليك بشيء وانما أجد أحدا يأخذه منى - فلما كان العام الثانى ، بعث اليه شطر الصدقة ، فتراجعا بمثل ذلك فلما كان العام الثالث ، بعث اليه بها كلها ، فراجعته عمر بمثل ما راجعه قبل ذلك ، فقال معاذ : ما وجدت أحدا يأخذ منى شيئا « (١٧) » .

(١٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(١٧) الاموال : ص ٧٨٤ ، ٧٨٥ .

ان انكار عمر - رضى الله عنه - على معاذ بن جبل فى اول الامر ، ثم مراجعته مرة ومرة ومرة ، دليل على ان الاصل فى الزكاة توزيعها فى بلدها ، واقرار عمر - رضى الله عنه - صنيع معاذ بعد مراجعته ، دليل على جواز نقل الزكاة اذا لم يوجد من يستحقها فى بلدها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماورى : « فان استغنى عنه اهل بلد فى وقت من الاوقات ، فاحتاج اليه بلدان آخر ، حمل الى اقرب البلدان اليه ، فتزاح عليهم ثم على هذا الترتيب حتى تزاح العلل التى فى ذلك الوجه كلها ، ويسد الخلل ، فان فضلت فضلة تحمل الى بيت المال الذى عند الامام » (١٨) .

وبذلك فان الفكر المالى الاسلامى ، يرى جواز نقل الزكاة من بلدها الى بلد آخر او الى بيت مال المسلمين فى مقر الخلافة لاعتبارات او مصالح عامة للمسلمين .

* * *

المبحث الثاني

(التزامات بيت مال الزكاة)

كانت الزكاة فى أول أمرها توزع على الفقراء ومن فى حكمهم ، وعند اللزوم والضرورة ، كان رسول الله - ﷺ - يوزعها على رايه واجتهاده فى الاغراض الحربية والسياسية ، وقد نشأ عن هذا التوزيع جدل بين المسلمين فنزل قوله تعالى : « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم » (١) .

وبذلك خصصت التزامات بيت مال الزكاة لمن ذكروا فى الآية الكريمة التى صارت دستورا لتوزيع الزكاة .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « بعد ان كان رسول الله - ﷺ - يقسمها على رايه واجتهاده ، حتى لزمه بعض المنافقين ، وقال اعدل يا رسول الله . فقال : (ثكلتك أمك اذا لم اعدل فمن يعدل) » .

ثم نزلت آية الصدقات بعد ، فعندها قال : رسول الله - ﷺ - « ان الله تعالى لم يرض فى قسمة الأموال بملك مقرب ولا نبى مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه » (٢) .

وبذلك فقد شملت التزامات بيت مال الزكاة ، فئات المضعفاء من الفقراء والمساكين ، و تلاميذ الغارمين وأبناء السبيل ، ونشر

(١) سورة التوبة : ٦٠ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٢ .

الدعوة الاسلامية وتحرير الأرقاء وفك أسرى المسلمين ، وغير ذلك من المصالح الدينية والسياسية والاجتماعية والتكافل الاجتماعى للامة المسلمة .

وعلى ضوء ما ذكره القرآن الكريم عن التزامات بيت مال الزكاة وما بينته سنة النبى - صلى الله عليه وسلم - والخلفاء الراشدون والأئمة المجتهدون من مفكرى الاسلام ، نتحدث عن مصارف الزكاة الثمانية من خلال فكر الامام الماوردى .

يقول الامام الماوردى : « واجب أن تقسم صدقات - المواشى والعشار الزرع والثمار وزكاة الأموال والمعادن وخمس الركاز - لأن جميعها زكاة ، على ثمانية أسهم للأصناف الثمانية اذا وجدوا ، ولا يجوز أن يخل بصنف منهم ... »

فواجب على عامل الصدقات بعد تكاملها ، ووجود جميع من سمى لها ، أن يقسمها على ثمانية أسهم بالتسوية ...

● سهم منها الى الفقراء : والفقير هو الذى لا شيء له ...

● السهم الثانى الى المساكين : والمسكين هو الذى له ما لا يكفيه ، فكان الفقير أسوأ حالا منه ...

فيُدفع الى كل واحد منهما اذا اتسعت الزكاة ، ما يخرج به من اسم الفقر والمسكنة الى الأدنى مراتب الغنى ، وذلك مقيد بحسب حالهم .

● السهم الثالث سهم العاملين عليها ، وهم صنفان : أحدهما المقيمون بأخذها وجبايتها ، والثانى المقيمون بقسمتها وتفريقها من أمين ومباشر ومتبوع وتابع ، ... فيُدفع اليهم من سهمهم قدر أجور أمثالهم ، فإن كان سهمهم منها أكثر رد الفضل على باقى السهام ، وإن

كان أقل ، تمت أجورهم من مال الزكاة فى أحد الوجهين ، ومن مال المصالح فى الوجه الآخر .

● السهم الرابع سهم المؤلفة قلوبهم ، وهم أربعة أصناف : صنف يتألفهم لمعونة المسلمين ، وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم فى الاسلام ، وصنف لترغيب قومهم وعشائريهم فى الاسلام ، فمن كان من هذه الأصناف الأربعة مسلما جاز أن يعطى من سهم المؤلفة من الزكاة ، ومن كان منهم مشركا عدل به عن مال الزكاة الى سهم المصالح من الفىء والغنائم .

● السهم الخامس سهم الرقاب : وهو عند الشافعى وأبى حنيفة مصروف فى المكاتبين ، يدفع اليهم قدر ما يعتقدون به ، وقال مالك : يصرف فى شراء عبيد يعتقون .

● والسهم السادس للغارمين ، وهم صنفان : صنف منهم استدانوا فى مصالح أنفسهم ، فيدفع اليهم مع الفقر دون الغنى ما يقضون به ديونهم ، وصنف منهم استدانوا فى مصالح المسلمين ، فيدفع اليهم مع الفقر والغنى قدر ديونهم من غير فضل .

● والسهم السابع سهم سبيل الله تعالى ، وهم الغزاة : يدفع اليهم من سهمهم قدر حاجتهم فى جهادهم ، فان كانوا يرابطون فى الثغر ، دفع اليهم نفقة ذهابهم وما أمكن من نفقات مقامهم ، وان كانوا يعودون اذا جاهدوا ، أعطوا نفقة ذهابهم وعودهم .

● والسهم الثامن سهم ابن السبيل : وهم المسافرون الذين لا يجدون نفقة سفرهم يدفع اليهم من سهمهم اذا لم يكن سفر معصية - قدر كفايتهم فى سفرهم ، وسواء من كان منهم مبتدئا بالسفر او مجتازا .

وقال أبو حنيفة : أدفعه الى المجتاز دون المبتدئ بالسفر « (٣) » .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٢ ، ١٢٣ ، والاقناع : ص ٧٠ ، ٧١ .

وبذلك فإن الفكر المالى الاسلامى ، يبرى تعميم الاصناف المستحقين اذا كثر المال ، ووجدت الاصناف وتساوت حاجاتهم أو تقاربت ، فلا يجوز حرمان صنف منهم مع قيام سبب استحقاقه ووجود حاجته ، وليس بلازم التسوية بين كل صنف وآخر فى قدر ما يصرف له ، وانما يكون ذلك حسب العدد والحاجة .

كما يجوز صرف الزكاة كلها لبعض الاصناف خاصة ، لتحقيق مصلحة معتبرة شرعا تقتضى التخصيص كما لا يلزم التسوية بين افراد الصنف الواحد الاصناف الثمانية فى قدر ما يعطونه بل يجوز المفاضلة بينهم حسب حاجاتهم ، لان الحاجات تختلف من فرد الى آخر .

كما ينبغى ان يكون الفقراء والمساكين ، هم اول من تصرف اليهم الزكاة لان كفايتهم واغنائهم ، هو الهدف الاول من الزكاة .

ولا تجوز الزيادة على الحد الاقصى الذى يصرف للعاملين عليها جباية وتوزيعا ، وقد حدد بمقدار الثمن من حصيلة الزكاة . حتى لا ينفق قدرا كبيرا مما يجىء منها على الادارات والاجهزة المكلفة . بجبايتها ، وحتى لا تنفق المبالغ المحصلة بسبب الاسراف فى نفقات الجباية والتحصيل ، مما يرهق موازنة بيت مال الزكاة .

وحول ضوابط التزامات بيت مال الزكاة عند توزيعها على الاصناف الثمانية يقول الامام الماوردى : « واذا قسمت الزكاة فى الاصناف الثمانية لم يخل حالهم بعدها من خمسة اقسام :

أحدها : ان تكون وفق كفايتهم من غير نقص ولا زيادة ، فقد خرجوا بما أخذوه من اهل الصدقات ، وحرّم عليهم التعرض لها .

الثانى : أن يكون مقصرة عن كفايتهم ، فلا يخرجون من أهلها ، ويحالون بباقي كفايتهم على غيرها .

الثالث : أن تكون كافية لبعضهم مقصرة عن الباقين ، فيخرج المكتفون عن أهلها ، ويكون المقصرون على حالهم من أهل الصدقات

الرابع : أن تفضل عن كفاية جميعهم ، فيخرجون من أهلها بالكفاية ويرد الفائض من سهامهم على غيرهم من أقرب البلاد إليهم .

الخامس : أن تفضل عن كفايات بعضهم وتعجز عن كفايات الباقين ، فيرد ما فضل عن المكتفين على من عجز عن المقصرين حتى يكتفى الفريقان .

وإذا عدم بعض الأصناف الثمانية ، قسمت الزكاة على من يوجد منهم ولو كان صنفا واحدا .

ولا ينقل سهم من عدم منهم في جيران المال ، الأسهم سبيل الله في الغزاة ، فإنه ينقل إليهم ، أنهم يسكنون الثغور في الأغلب « (٤) .

وهكذا نجد الفكر المالي الاسلامي ، اعدى اهتماما بالغاً بالتزامات بيت مال الزكاة حيال مستحقيها ، حتى لا يميل الميزان ، وتلعب الأهواء ، ويأخذ المال من لا يستحقه ، ويحرم منه من يستحقه ، وحتى لا تجمع الأموال من أربابها ، لتنفق على السولة وأقاربهم وأعوانهم وكل ما يظهر عظمتهم وسلطانهم ، ضاربين عرض الحائط بكل ما تحتاجه فئات الشعب العاملة والضعيفة من الفقراء والمساكين والمحتاجين .

(تعقيب)

(حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة)

جاءت رسالة الاسلام شاملة هادية ، هدفها تحرير الفرد من الظلم وتكريمه واسعاده ، فهي تسعى دائماً لتوجيه الشعوب والحكام الى الحق والخير ، وتدعو الناس كل الناس الى الله ليعبدوه ولا يشركوا به شيئاً ، ولا يتخذ بعضهم أرباباً من دون الله .

ولذا أعطى الفكر المالى الاسلامى أهمية كبيرة نحو حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة ، من أجل تحقيق الضمان العادل لأفراد المجتمع فيسود الرخاء ويعم الصلاح ، وتتحقق العدالة الاجتماعية ، وينتشر التعاون والتعاطف بين أفراد المجتمع الاسلامى .

ولهذا أوجب الفكر الاسلامى على الدولة ، تحصيل موارد بيت مال الزكاة وتوزيعه على مستحقه وذلك لعدة أسباب أهمها : -

- أن كثيراً من أرباب الأموال قد تموت ضمايرهم بسبب حب الدنيا ولامسك المال عن مستحقه ، فلا ضمان للفقراء والمساكين وغيرهم اذا ترك حقهم لمثل هؤلاء ، كما هو حاصل الآن من أكثر الأغنياء .

- أن فى أخذ الفقراء والمساكين حقهم من الدولة ، لا من الأشخاص الأغنياء ، فيه حفظ لكرامتهم ، ورعاية لشاعرهم من أن يجرحها المن والأذى .

- أن صرف الزكاة ليس مقصوراً على الفقراء والمساكين وأبناء السبيل ، بل هناك جهات أخرى تصرف الزكاة اليها من المصالح العامة لا يستطيع الأغنياء تقديرها ، انما تقديرها يرجع الى أجهزة الدولة مثل حق المؤلف قلوبهم واعداد العدة للجهاد فى سبيل الله .

الفصل الثانى

« حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة »

(الموازنة العامة للدولة)

تمهيد :-

اذتهج الفكر المالى الاسلامى منذ سنيه الأولى ، سياسة الموازنة بين موارد الدولة ونفقاتها ، وقد ارتبطت هذه السياسة بالقواعد الكلية التى اقرها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ - بتبيانها وتطبيقها .

واتخذت هذه السياسة طابع المرونة والاجتهاد فى الراى كلما جدت الحاجات وتنوعت الأحداث والمطالب تبعا لتطور الزمننة والامكنة .

وكان الخلفاء ومفكرو الاسلام ، دائما يربطون الجزئيات والتفريعات التى انتهوا اليها بالقواعد الكلية التى جاء بها القرآن الكريم ، والسنة النبوية ، ليحققوا من وراء ذلك روح الاسلام فيما ينبغى ان يقوم عليه المجتمع من توازن اجتماعى وسياسى واقتصادى دون تزمّت أو تحجر .

وقد كانت الموارد العامة للدولة كثيرة ومتنوعة ، منها سوارد دورية ذات مواعيد ثابتة تحصل كل عام مثل الجزية والخراج ، وغير دورية - مثل : العشور والفقء وخمس الغنائم وتركة من لا وارث له وكل مال لا يعرف له مستحق معين من الافراد .

وكانت هذه الموارد توجه الى الحاجات العامة لمصالح المسلمين من الدفاع والامن الداخلى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية

وغير ذلك من نفقات الدولة .

ولذا سنتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : حقوق خزانة الأموال العامة .

المبحث الثانى : التزامات خزانة الأموال العامة .

المبحث الثالث : وظائف الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الأول

(حقوق خزانة الأموال العامة)

تشمل حقوق الخزانة العامة للدولة ، كل مال لا يستحقه فرد بذاته من المسلمين ، لأن حقوق (موارد) الخزانة العامة في الفكر المالي الاسلامي ، هي لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة للدولة .

وحقوق الخزانة العامة للدولة كثيرة منها : الجزية والخراج والعشور ، وايرادات املاك الدولة والقروض والتوظيف ، وخمس الفء وخمس الغنيمة ، والضوائع وغير ذلك من الموارد الأخرى الثانوية .

وحول حقوق الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردي : « كل مال أخذ من المشاركين بغير ايجاف خيل ولا ركاب ، من خراج ارض أو جزية ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، أو تركة ميت لم يخلف وارثا » (١) .

حقوق الخزانة العامة من الجزية : -

فرضت الجزية على أهل الذمة ، كما فرضت الزكاة على المسلمين ، فالجميع في نظر الاسلام رعية لدولة واحدة ، يتمتعون بحقوق واحدة ، وينتفعون بمصالح الدولة العامة بنسبة واحدة .

أما الزكاة : فهي تتضمن معنى تعبدى ، بينما الجزية تحمل معنى قانونى يدخل فيما يسمى بحقوق الدولة الخاصة .

فكان الجزية اثبتت للذمى الأمن العام على نفسه واهله وماله في المقام والسفر ، ومن ثم فقد وجب على المسلم الجهاد في

سبيل الله ، والذمى وجبت عليه الجزية ، وذلك بغية التكافؤ العادل بين المسلمين والذميين .

وتقدر الجزية على ثلاثة أصناف فى كل سنة :

- ١ - الأغنياء : فرض عليهم قيمة ثمانية وأربعون درهما .
- ٢ - المتوسطون : فرض عليهم قيمة أربعة وعشرون درهما .
- ٣ - الفقراء : فرض عليهم قيمة اثنان وعشرون درهما .

وقد اعفى من هؤلاء المرضى والعجزة وغير المتكسبين من حرفة أو غيرها ، فلا جزية على مسكين ، ولا على مقعد ، ولا على ذى عاهة ولا على الراهبان فى الأديرة ، ولا على المرأة ، ولا على الصبى ، وبذلك توجب الجزية على الحر القادر .

وفى هذا المعنى يقول أبو يوسف : « والجزية واجبة على جميع أهل الذمة ممن فى السواد وغيرهم من أهل الحيرة وسائر البلدان من اليهود والنصارى والمجوس والصائبين والسامرة ، ما خلا نصارى بنى تغلب وأهل نجران خاصة .

وانما تجب الجزية على الرجال منهم دون النساء والصبيان : على الموسر ثمانية وأربعون درهما ، وعلى الوسط أربعة وعشرون ، وعلى المحتاج الحراث العامل بيده اثنا عشر درهما يؤخذ ذلك منهم فى كل سنة ...

ولا يحل للوالى أن يدع أحدا من النصارى واليهود والمجوس والصائبين والسامرة إلا أخذ منهم الجزية ، ولا يرخص لأحد منهم فى ترك شىء من ذلك ، ولا يحل أن يدع واحدا ، ويأخذ من واحد ، ولا يمسح ذلك لأن دماءهم وأموالهم إنما أحرزت بأداء الجزية « (٢) .

وحول الاصناف التى تؤخذ منها الجزية واختلاف الفقهاء فى قدرها يقول الامام الماوردى : « ولا تجب الجزية الا على الرجال الاحرار العقلاء ، ولا تجب على المرأة ولا صبي ولا مجنون ولا عبيد ، لانهم اتباع وذراى ... »

واختلف الفقهاء فى قدر الجزية .

فذهب أبو حنيفة الى تصنيفهم ثلاثة اصناف : اغنياء يؤخذ منهم ثمانية واربعون درهما ، واوساط يؤخذ منهم اربعة وعشرون درهما ، وفقراء يؤخذ منهم اثنا عشر درهما . فجعلها مقدرة الاقل والاكثر ومنع اجتهاد الولاة فيها .

وقال مالك : لا يقدر اقلها ولا اكثرها ، وهى موكولة لاجتهاد الولاة فى الطرفين .

وذهب الشافعى : الى انها مقدرة ، الاقل بدنيا لا يجوز الاقتصار على اقل منه ، وعنده غير مقدرة الاكثر ، يرجع فيه الى اجتهاد الولاة ، ويجتهد رايه فى التسوية بين جميعهم او التفضيل بحسب احوالهم ...

ولا تجب الجزية عليهم فى السنة الا مرة واحدة بعد انقضائها بشهور هلالية ... » (٣) .

وفى موضع آخر يحدد الامام الماوردى الاصناف التى تؤخذ منها الجزية ومقدارها والحكمة من اخذها بقوله : « واذا بذل الجزية اهل الكتاب من اليهود والنصارى ومن وافقهما فى اصول ديتهما من الصائبين والسامرة والمجوس الذين هم فيها كاهل الكتاب ، اقربوا بها فى دار الاسلام آمنين على نفوسهم واموالهم وذرايهم . »

ولا يقبل من أحد منهم فى كل سنة اقل من دينار ، فان صولحوا على أكثر منه لزمهم ما صولحوا عليه . . .

واذا صالح الامام قوما عليها ، اثبت ما استقر من صلحهم فى دواوين امصار المسلمين ليؤخذوا بها « (٤) .

حقوق الخزانة العامة من الخراج : (٥)

فرض الخراج على الأرض التى صالح عليها المشركون بمقدار معين من حاصلاتها الزراعية أو من أموالهم . وكذا الأراضى التى فتحها المسلمون غزوة وحربا ووقفها الامام على مصالح المسلمين .

يقول الامام الماوردى : « وأما الخراج ، فهو ما وضع على رقاب الأرض من حقوق تؤدى عنها » (٦) .

ولم يعرف الخراج موردا ماليا للدولة فى العصر النبوى ولا فى عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - أما فى عهد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت رقعة الدولة الاسلامية ، وازديت الى الموارد المالية موارد جديدة كان من أهمها الخراج .

ويوضح الامام الماوردى الأصل فى الخراج أنه يوضع على الأرض التى صولح عليها المشركون بقوله : « ما صولح عليه المشركون من أراضهم ، فهى الأرض المختصة بوضع الخراج عليها ، وهى على ضربين .

أحدهما : ما خلا عنه أهله حتى خلصت للمسلمين بغير قتال ، فتصير وقفا على مصالح المسلمين ، ويضرب عليها الخراج ، ويكون

(٤) الاقناع : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

(٥) يشبه الضريبة العقارية التى نعرفها الآن بالنسبة للأراضى الزراعية .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ١٤٦ .

أجرة تقرر على الأبد ، وإن لم يقدر بمدة ، لما فيها من عموم المصلحة ، ولا يتغير بإسلام ولا ذمة ، ولا يجوز بيع رقابها اعتبارا لحكم الوقوف .

الثانى : ما أقام فيه أهله وطلخوا على إقراره فى أيديهم بمزاج يضرب عليهم ، فهذا على ضربين .

أحدهما : أن ينزلوا على ملكها لنا عند صلحنا ، فتصير هذه الأرض وقفا على المسلمين كالذى أنجلت عنه أهله ، ويكون الخراج المضروب عليهم أجرة لا تسقط بإسلامهم ، ولا يجوز لهم بيع رقابها ...

الثانى : أن يستبقوها على أملكهم ، ولا ينزلوا عن رقابها ويصالحوا عنها بخراج يوضع عليها ... « (٧) » .

ويقدر الخراج بما تحتمله الأرض .

وحول هذا التقدير يقول الإمام الماوردى : « فأما قدر الخراج المضروب ، فيعتبر بما تحتمله الأرض .

فإن عمر - رضى الله عنه - حين وضع الخراج على سواد العراق ، ضرب فى بعض نواحيه على كل جريب (٨) قفيزا (٩) ودرهما ...

وضرب على ناحية أخرى غيرها هذا القدر ، فاستعمل - عثمان ابن حنيفة - عليه وأمره بالمساحة ووضع ما تحتمله الأرض من

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١٤٧ .

(٨) يقصد بالجريب مساحة معينة من الأرض الزراعية يبلغ مساحتها ٣٦٠٠ ذراع مربع أى يساوى نحو ١٢٠٠ متر مربع وكانت هذه المساحة فى العراق والشام أما فى مصر فكانت الوحدة المساحية هى الفدان التى يساوى ٤٢٠٠ متر مربع .

(٩) القفيز : وزنه ثمانية أرطال تقريبا .

خراجها - فمسح ووضع على كل جريب من الكرم والشجر الملتف عشر دراهم ، ومن النخل ثمانية دراهم ، ومن قصب السكر ستة دراهم ، ومن الرطبة خمسة دراهم ، ومن البر أربعة دراهم ، ومن الشعير درهمين .

وكتب بذلك الى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - فأمضاه ، وعمل فى نواحي الشام على غير هذا ، فعلم أنه راعى فى كل أرض ما تحتمله .

وكذلك يجب أن يكون واضح الخراج بعده يراعى فى كل أرض ما تحتمله ... » (١٠) .

حقوق الخزانة العامة من العشور :

يقصد بالعشور : الأموال التى تؤخذ على التجارة الصادرة من البلاد الإسلامية والواردة اليها .

ولا يخلو الحال من أن الذى يمر على العاشر مسلماً أو ذمياً ، أو مستأمناً ، فإن كان مسلماً فالمقدار الذى يؤخذ من تجارته - ربع العشر - وهو بمثابة الزكاة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) وإن كان ذمياً يؤخذ من تجارته - نصف العشر (١١) وإن كان مستأمناً يؤخذ من تجارته - العشر - (وهما من حقوق الخزانة العامة للدولة) .

فالعشور هنا متنوعة المعايير وتختلف باختلاف المكلفين ، وحكمة ذلك أن المأخوذ من المسلمين زكاة وهى - ربع العشر - وتضعيفها

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ١٤٨ .

(١١) العشر هنا : صار علماً لما يأخذه العاشر ، سواء كان المأخوذ عشر لغويا أو نصفه أو ربعه ، والعاشر : هو من نصبه الامام ليأخذ العشور

على أهل الذمة اعتبارا بما حدث مع نصارى بنى تغلب ، والعشر على المستأمنين نظير معاملتهم للمسلمين .

هذا وقد حدد الفكر المالى الاسلامى الحد الأدنى الذى يجب فيه العشور ، وهو ما قيمته من الذهب عشرون دينارا (أى مثقالا) ومن الفضة مائتى درهم ، فلا تؤخذ العشور من مال التجارة اذا قوم ونقص عن هذا النصاب .

وحول تنوع المعايير واختلاف المفروض على المكلفين ، والحد الأدنى الذى يجب فيه العشور يقول أبو يوسف : « يؤخذ من المسلمين ربع العشر ، ومن أهل الذمة نصف العشر ، ومن أهل الحرب العشر ، من كل ما مر به على العاشر ، وكان للتجارة ، وبلغ قيمة ذلك مائتى درهم فصاعدا أخذ منه العشر ، وإن كانت قيمة ذلك أقل من مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء .

وكذلك اذا بلغت القيمة عشرين مثقالا ، أخذ منها العشر ، فإن كانت قيمة ذلك أقل لم يؤخذ منها شيء ، وإذا اختلف عليه بذلك مرات كل مرة لا يساوى مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء » (١٢) .

ويفرق أبو يوسف بين مصرف عشور كل من المسلم والذمي والمستأمن (الحربى) فيقول : « وكل ما أخذ من المسلمين من العشور ، فسبيله سبيل الصدقة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) ، وسبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا وأهل الحرب سبيل الخراج - (أى من حقوق الخزائن العامة للدولة) ، وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا جزية رعوسهم ، وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فإن سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما فيه الخراج (أى يصرف فى المصالح العامة) وليس هو كالصدقة » (١٣) .

(١٢) الخراج : ص ١٣٢ ، ١٣٣ .

(١٣) الخراج : ص ١٣٤ .

حقوق الخزانة العامة من الفىء : -

يقصد بالفىء : هو المال الذى يؤخذ من غير المسلمين عفواً
من غير قتال - (أى صلحاً) .

وقد توسع الامام الماوردى فى تعريف الفىء ، فجعله بمعناه
العام بقوله : « كل مال وصل من المشركين عفواً من غير
قتال ولا بايجاف خيل ولا ركاب ، فهو كمال الهدنة والجزية
وأعشار متاجرهم ، أو كان واصلاً بسبب من جهتهم كمال
الخراج » (١٤) .

وفى موضع آخر يزداد توسعاً فى تعريف الفىء فيقول : « وكل
مال اخذ من المشركين بغير ايجاف خيل ، ولا ركاب من خراج
أرض أو جزية رقبة ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، أو تركة ميت
لم يخلف وارثاً ، فجميعه فىء ... »

ويمنع منه أهل الصدقات ، كما يمنع أهل الفىء من مال
للصدقات ... » (١٥) .

ويرى الامام الماوردى أن الفىء والغنيمة يتفقان فى أمرين
ويختلفان من وجهين بقوله : « أما الفىء والغنيمة فهما متفقان من
وجهين ومختلفان من وجهين .

فأما وجه اتفاقهما ، فأحدهما : أن كل واحد من المالين وصل
من غير المسلمين . والثانى : أن مصرف خمسهما واحد .

وأما وجه افتراقهما ، فأحدهما : أن مال الفىء مأخوذ عفواً
ومال الغنيمة مأخوذ قهراً ، والثانى : أن مصرف أربعة أخماس

(١٤) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٥) الاقناع : ص ١٧٩ .

الفىء (عند من يرى تخميسه) مخالف الغنيمة لمصرف أربعة
أخماس الغنيمة « (١٦) .

وهل يخمس الفىء كالغنيمة ؟

يرى الامام الماوردى أن يخمس كما يخمس مال الغنيمة ،
ويصرف كما يصرف خمس الغنيمة فيقول : « يصرف خصه (الفىء)
فى أهل الخمس كالغنيمة .

ويعد أربعة أخماسه لمصالح المسلمين وأرزاق جيوشهم ويرتزق
منه امامهم « (١٧) .

ويرى أبو يوسف وأبو عبيد : أن الفىء لا يخمس بل يصرف كله
فى مصالح المسلمين . وهذا أيضا رأى مالك وأحمد بن حنبل (١٨) .

وبذلك فإن الامام الماوردى يجعل أربعة أخماس الفىء من
حقوق الخزانة العامة للدولة ، يصرف فى مصالحها العامة والخمس
الباقى لأهل الخمس مقسوما على خمسة . وفى هذا يقول : « ففیه
(أى الفىء) اذا أخذ منهم أداء الخمس لأهل الخمس مقسوما على
خمس ، وقال أبو خنيفة - رضى الله عنه - لا خمس فى الفىء ،
ونص الكتاب فى خمس الفىء يمنع من مخالفته قال تعالى : « ما
أفاء الله على رسوله من أهل القرى ، فله وللرسول ولذی القری
والیتامى والمساكين وابن السبیل » . « (١٩) .

ويرى الامام الماوردى فى تقسيم الأربعة أخماس الباقية رأيين
فيقول : « وأما أربعة أخماسه (أى الفىء) ففیه قولان :

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٧) الاقناع : ص ١٧٩ .

(١٨) انظر : الخراج - لأبي يوسف ص ١٩ ، والأموال - لأبي عبيد

ص ٢٨٥ .

(١٩) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ - سورة الحشر : ٧ .

أخذهما : أنه للجيش خاصة لا يشاركهم فيه غيرهم ، ليكون
معدا لأرزاقهم .

والثانى : أنه مصروف فى المصالح التى منها أرزاق الجيش
وما لا غنى للمسلمين عنه . (٢٠) .

وفى الجملة فإن الفىء بمعناه العام من حقوق الخزانة العامة
للدولة ، لأنه من الأموال التى يستحقها المسلمون من بيت المال
العام ، حيث أكد الامام الماوردى ذلك بقوله : « فأما الفىء فمن
حقوق بيت المال ، لأن مصرفه موقوف على رأى الامام
واجتهاده » (٢١) .

حقوق الخزانة العامة من خمس الغنيمة والفىء :

يقصد بالغنيمة : كل مال وصل الى المسلمين من غيرهم عن
طريق الغلبة والقوة والحرب قائمة ، وليست مقصورة على المال
فقط ، بل تشمل المال والأسرى والعتاد والأسلاب والأرض والسبأ
(أى النساء والأطفال مما وقع للغاتحين (٢٢)) ويصرف أربعة
أخماسها للمحاربين والخمس الباقى يصرف - كالفىء - لله وللرسول
ولذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل .

وبيّن الامام الماوردى من هذا الخمس ما يكون من حقوقه الخزانة
العامة ، وما يكون حافظا له يصرف على مستحقه ان وجدوا . وذلك
بقوله : « وأما خمس الفىء - عند الشافعية - وخمس الغنيمة ،
فيقسم ثلاثة أقسام :

١ - قسم منه : يكون من حقوق بيت المال (الخزانة العامة

(٢٠) الأحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(٢١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٢) انظر الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ وما بعدها .

للدولة) وهو سهم النبی - ﷺ المصروف فی المصالح العامة .
لوقوفه مصرفه على رأى الامام واجتهاده .

٢ - وقسم منه : لا يكون من حقوق بيت المال (أى أنه من الحسابات الخاصة) وهم سهم ذوى القربى ، لأنه مستحق لجماعتهم ، فتعين مالكوه وخرج من حقوق بيت المال ، لخروجه عن اجتهاد الامام ورأيه .

٣ - وقسم منه : يكون بيت المال فيه حافظا له على جهاته ، وهو سهم اليتامى والمساكين وابن السبيل ان وجدوا دفع اليهم ، وان فقدوا أجزز لهم ٠٠ « (٢٣) .

ونرى أن القسم الثانى الخاص بذوى القربى يصبح الآن من حقوق الخزانة العامة للدولة لأنقراض أصحابه ، وحتى لا يتسبب مشاكل سياسية عند ادعاء بعض الناس الانتساب اليهم فى وقتنا الحاضر .

حقوق الخزانة العامة من المال الخاص بالضوائع :

يقصد بالمال الخاص بالضوائع : الاموال التى لا يعرف لها مستحق على وجه التحديد ، أو الاموال التى لا يعرف لها مالك معين ، هذه الاموال تؤل الى الخزانة العامة للدولة ، وتنفق فى المصالح العامة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ان كل مال استحقه المسلمون ولم يتعين مالكة منهم ، فهو من حقوق بيت المال (الخزانة العامة) ٠٠٠ « (٢٤) .

(٢٣) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

ويقول تقي الدين بن تيمية : « ثم انه يجتمع من الفىء جميع الاموال السلطانية التى لبيت مال المسلمين : كالاموال التى ليس لها مالك معين ، مثل من مات من المسلمين وليس له وارث معين ، وكالغصب ، والعوارى ، والودائع التى تعذر معرفة أصحابها وغير ذلك من أموال المسلمين ، العقار والمنقول ، فهذا ونحوه مال المسلمين » (٢٥) .

التركات التى لا وارث لها :

ذهب الفكر المالى الاسلامى الى أن الخزنة العامة للدولة أولى بالاموال التى لا وارث لها ، تأسيسا على أن المصالح العامة هى مصرف كل مال ليس له مستحق خاص ، وللامام أن يصنع بهذا المال ما يرى أنه أنفع للمسلمين .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ما مات عنه اربابه ، ولم يستحق وارثه بفرض ولا تعصيب ، فينتقل الى بيت المال (الخزنة العامة) ميراثا لكافة المسلمين مصروفا فى مصالحهم .

وقال ابو حنيفة : ميراث من لا وارث له مصروف فى الفقراء خاصة صدقة عن الميت .

ومصرفه عند الشافعى فى وجوه المصالح اعم ، لأنه قد كان من الأملاك الخاصة ، وصار بعد الانتقال الى بيت المال من الأملاك العامة » (٢٦) .

الاموال التى تضبط مع اللصوص :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى أن الاموال والمتاع والسلاح

(٢٥) السياسة الشرعية ، فى اصلاح الراعى والرعية : ص ٤١ .

(٢٦) الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

وغير ذلك من الأشياء المسروقة التى تضبط مع اللصوص ولم يتبين أصحابها ، فإنها تؤل الى بيت المال (الخزانة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وأما ما سألت عنه يا أمير المؤمنين ، مما يصيبه ولاتك فى الأمصار مع اللصوص اذا أخذوا من المال والمتاع والسلاح وغير ذلك ، فما أصبت معهم من شيء . . . فان جاء له طالب وأقام بذلك بينه - شهودا لا بأس بهم - رد عليه متاعه وأشهد عليه ، وضمنه المتاع أو قيمته ان جاء مستحق له ، وأن لم يأت له طالب بيع المتاع والسلاح وصير ثمنه والمال الذى أصيب معهم الى بيت المال (الخزانة العامة) » (٢٧) .

أموال الغرباء وأمتعتهم :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى ان الأموال التى تعثر عليها الدولة ، ولم يستدل على صاحبها ، وليس لها من يطالب بها ، فإنها من حقوق بيت المال (الخزانة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وما صار الى القضاة فى المسدن والأمصار من متاع الغرباء ومالههم ، وليس لذلك طالب ولا وارث ، فينبغى أن يرفع اليك ذلك .

فإنه ان بقى فى أيدي القضاة ، صبروه الى أقوام يأكلونه وهذا وشبهه ما وجد مع اللصوص ، مما ليس له طالب ولا مدع إنما هو لبيت مال المسلمين » (٢٨) .

حقوق الخزانة العامة من القطائع :

القطائع فى الفكر المالى الاسلامى ، نظام خاص يختلف كل

(٢٧) الخراج : ص ١٨٣ .

(٢٨) الخراج : ص ١٨٣ ، ١٨٤ .

الاختلاف عن أى نظام يتشابه معه فى مجرد الاسم ، وهو النظام الاقطاعى (٢٩) ، فلم تكن الأرض تنزع من ملاكها وتعطى للفاتحين وانما كانت الأرض المقطعة ، هى التى تصير ملكا للمسلمين بحكم الفتح وليس لها مالك يطالب بها ، مثل الأراضى التى تكون لحاكم البلاد نفسه ، أو لمن قتل فى الحرب أو هرب عنها ، وهذه هى التى كان يطبق عليها نظام القطائع .

فكان الامام يوزعها لمن يرى أن له بلاء حسنا فى الاسلام ، ومن يقوى على العدو ، ويرى فيه خيرا للمسلمين واصلاحا لامرهم ، نظير قدر من المال يختلف باختلاف نوع الأرض المقطعة ، فان كانت خراجية فعليها الخراج ، وان كانت عشرية عليها العشر ، وللامام مطلق الحرية فى أن يربط غير ذلك ، ما دام يتفق مع الصالح العام .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وكل أرض ... ليست لأحد ولا فى يد أحد ولا ملك أحد ولا وراثه ولا عليها أثر عماره ، فأقطعها الامام رجلا فعمرها ، فان كانت فى أرض الخراج ، أدى عنها الذى أقطعها الخراج ، ... وان كانت من أرض العشر أدى عنها الذى أقطعها العشر ... »

والأرض عندى بمنزلة المال ، فللامام أن يجيز من بيت المال من كان له غناء فى الاسلام ، ومن يقوى به على العدو ، ويعمل فى ذلك بالذى يرى أنه خير للمسلمين واصلاح لامرهم ...

(٢٩) وهو النظام الذى كان سائدا فى أوروبا فى العصور الوسطى ، والذى يرجع نشأته الى الملك الفاتح ، الذى كان يوزع على قادته أراضى البلاد المفتوحة ، وهؤلاء يوزعونها من دونهم فى نظام هرمى معروف نظير الاخلاص للملك ومساعدته فى الحرب ، وكانت نتيجة ذلك أن الأرض تبقى فى أيدى الملوك ، ويظل الملك ورجال حربه يدا واحدة فى الدفاع لاشتراك مصالحهم جميعا وتبادل المنافع بينهم ، وأما الشعب فكان أفراد رقيق أرض كما هو معروف ، راجع ذلك تطور النظم الاقتصادية للدكتور زكريا أحمد نصر ص ٧٣ .

ولا أرى أن يترك أرضاً لا ملك لأخذ فيها ولا عمارة حتى يقطعها
الامام ، فان ذلك أعمر للبلاد وأكثر للخراج . . . » (٣٠) .

التكليف الفقهي لنظام القطائع :

كيف الامام الماوردي الحكم الفقهي لهذا النظام بقوله : « فهذا
النوع من العامر (٣١) ، لا يجوز اقطاع رقبته ، لأنه قد صار
باصطفائه لبیت المال ملكاً لكافة المسلمين ، فجرى على رقبته حكم
الوقوف المؤبد ، وصار استغلاله هو المال الموضوع فى حقوقه .

والسلطان فيه بالخيار على وجه النظر فى الأصلح بين أن
يستغله لبیت المال ، كما فعل عمر (٣٢) - رضى الله عنه - وبين
أن يتخير له من ذوى المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج
يوضع عليه مقدار بوفور الاستغلال ونقصه ، كما فعل عثمان (٣٣)
رضى الله عنه - ويكون الخراج أجرة تصرف فى وجوه المصالح ، الا
ان يكون مأخوذاً بالخمس ، فيصرف فى أهل الخمس . . . » (٣٤)

(٣٠) الخراج : ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ .

(٣١) أى الأرض العامرة بالزراعة .

(٣٢) قرر الامام الماوردي : أن عمر - رضى الله عنه - كان يصرفها فى
مصالح المسلمين وأنه لم يقطع من الأرض شيئاً منها - انظر : الأحكام
السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٣) يقول الامام الماوردي : « ثم ان عثمان - رضى الله عنه - اقطعها ،
لأنه رأى اقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها ، وشرط على من اقطعها إياه أن
يأخذ منه حق الفىء ، فكان ذلك منه اقطاع أجارة لا اقطاع تمليك ، فتوفرت
غلتها حتى بلغت على ما قيل خمسين ألف ألف درهم ، فكان منها صلاته .
وعطاياه ، ثم تناقلها الخلفاء بعده . » انظر : الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٤) الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى يؤكد أن للدولة املاك خاصة
هى من حقوق الخزانة العامة للدولة ، وأن هذه الأملاك تتكون من
الأراضى التى ليس لها مالك معين .

وأن الفكر المالى الاسلامى ، يرى عدم احتفاظ الدولة بملكية هذه
الأراضى أو بالاشراف على استغلالها ، وأن استغلال الأفراد لهذه
الأراضى يكون أركى انتاجا واجزل فائدة من استغلال الدولة لها ،
وأن اصلاح هذه الأراضى بفضل استغلال الفرد ، كقيل بزيادة موارد
الخزانة العامة للدولة .

المبحث الثاني

« التزامات خزانة الأموال العامة »

تمهيد :

التزامات خزانة الأموال العامة للدولة ، كثيرة ومتنوعة ، وتمشياً مع قاعدة التخصيص ، فإن الفكر المالى الإسلامى ، يخصص لكل نوع من النفقات العامة فى الدولة ، نوع أو أنواع من الإيرادات العامة .

فايراد الدولة من - الجزية والنخاج والعشور - كان يوجه للانفاق فى المصالح العامة من الدفاع والأمن ورواتب العاملين بالدولة ، وتحقيق العدالة الاقتصادية ، وزيادة الانتاج والتنمية ، ونحو ذلك مما صالح الجماعة الإسلامية .

وايراد خمس الفىء وخمس الغنيمه ، يوجه جزء منه على فئات خاصة من مستحقى الضمان الاجتماعى - كاليتمى والمساكين وابن السبيل ، والباقى يوجه فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد بين الفكر المالى الإسلامى التزامات خزانة الأموال العامة فى الاتفاق العام على مصالح المسلمين ونشر وتأمين الدعوة الإسلامية ، والتزامات أخرى تتعلق بدور الخزانة العامة فى تحقيق السياسة المالية ، وتنفيذ موازنة الدولة .

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين : -

الأول : الالتزامات الخاصة بالاتفاق العام .

الثانى : التزامات خاصة بموظائف الخزانة العامة .

المطلب الأول

الالتزامات الخاصة بالانفاق العام

تناول الفكر المالى الاسلامى ، التزامات خزانة الاموال العامة ، نحو الانفاق ، فشملت نفقات الشؤون الدينية ، والامن العام الخارجى والداخلى ونفقات الخدمات العامة من تعبيد الطرق والجسور والقناطر ، ورواتب العاملين بأجهزة الدولة من الولاية والقضاة وغيرهم ، وغير ذلك مما تشمله النفقات السياسية والحربية والعمرانية ، وكل ما يتعلق بالمصالح العامة للمسلمين .

هذا وسوف نتناول نماذج من الفكر المالى الاسلامى ، حول بعض الالتزامات الخاصة بالانفاق العام للدولة .

نفقات الشؤون الدينية : -

حول التزامات الخزانة العامة للانفاق على نشر الدعوة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « جهاد من عاند الاسلام بعد الدعوة ، حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ، ليقام بحق الله تعالى فى اظهاره على الدين كله » (١) .

وحول الالتزام بالانفاق على تأمين الأمة الاسلامية من الخلل والضياح والتفتت بسبب البدع والافكار الضالة الهدامة ، والحفاظ على وحدة الأمة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « حفظ الدين على أصوله المستقرة ، وما اجمع عليه سلف الأمة ، فإن نجم مبتدع أو زاع ذو شبهة عنه أوضح له الحجة ، وبين له الصواب ، واخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود ، ليكون الدين محروسا من خلل ، والأمة ممنوعة من ذلل » (٢) .

(١) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٢) الاحكام السلطانية : ص ١٥ .

نفقات الأمن العام الخارجى والداخلى :

وحول التزامات الخزانة العامة بالاتفاق على الأمن العام سواء
الأمن الداخلى أو الخارجى .

كان الهدف من نفقات الأمن العام كما يقول الامام الماوردى
هو : « حماية البيضة ، والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس فى
المعاش وينتشرى فى الاسفار آمنين من تخيير بنفس أو مال » (٣) .

وحول الهدف من الاتفاق فى تأمين حدود الدولة من الاعتداء
عليها يقول الامام الماوردى : « تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة
الدافعة ، حتى لا تظهر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما أو يسفكون
فيها لمسلم أو معاهد دما » (٤) .

وبالنسبة للاتفاق على تأمين الجبهة الداخلية يقول الامام
الماوردى « اقامة الحدود ، لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك ،
وتحفظ حقوق عباده من ائتلاف واستهلاك » (٥) .

نفقات الاصلاحات العمرانية :

وحول التزامات الخزانة العامة بالاتفاق على شق الأنهار والترع
واقامة الجسور والقناطر والسدود ، لاستصلاح الاراضى وزيادة الثروة
الزراعية يقول أبو يوسف : « واذا احتاج أهل السواد الى كرى أنهارهم
العظام التى تأخذ من دجلة والفرات ، كريت لهم ، وكالت النفقة
من بيت المال ومن أهل الخراج ، ولا يحمل ذلك كله على أهل
الخراج . »

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

وأما الأنهار التى يجرونها الى أرضهم ومزارعهم وكرومهم
(العنب) ورطابهم (النخل) وبساتينهم (الفاكهة) ومباقلهم
(البقول) وما أشبه ذلك ، فكريها عليهم خاصة ليس على بيت المال
من ذلك شىء .

فأما البثوق (الفتحات التى يحدثها الماء من جانب النهر)
والمسنيات (السدود) والبريدات (مفاتيح الياه) التى تكون فى
دجلة والفرات وغيرهما من الأنهار العظام ، فان النفقة على هذا
كله من بيت المال لا يحمل على أهل الخراج من ذلك شىء ، لأن
مصلحة هذا على الامام خاصة ، لأنه أمر عام لجميع المسلمين ،
فالنفقة عليه من بيت المال لأن عطب الأرضين من هذا وشبهه ، وانما
يدخل الضرر من ذلك على الخراج « (٦) » .

وهكذا نجد أبا يوسف يميز بين ما هو من التزامات خزنة
الدولة من أجل التنمية الزراعية وبين ما هو من اختصاص صاحب
الأرض من أجل تعميرها وزيادة إنتاجها .

وبالنسبة للانفاق على تعبيد الطرق واصلاحها لتأمين التجارة
الداخلية والخارجية وزيادة حركة التصدير والاستيراد يقول الامام
الماوردي : « وليهتم كل الاهتمام ، بأمن السبل والمسالك ، وتهذيب
الطرق والمفاوز (٧) لينتشر الناس فى مسالكهم آمنين ، ويكونوا على
انفسهم وأموالهم مطمئنين .

ولا يقتصر على حماية ما يستمده من بلاده وسواده (الأرض
الزراعية) فلم يستقم أمر بلاد كانت المسالك اليها مخوفة ، لأنها

(٦) الخراج : ص ١١٠

(٧) لاى الامكان البرية القفر أنظر : لسان العرب / لابن منظور ج ٥

تفتقر الى مجلوب اليها ، ومجتلب منها ، ليكثر جلبهم فيها ليس لهم ، وتخصب بلادهم بما ليس عندهم » (٨) ...

رواتب العاملين بأجهزة الدولة :

وحول التزامات الخزائنة العامة للدولة ، نحو رواتب العاملين بها من الولاة والقضاة والجنود ورجال الادارة والتعليم وغير ذلك من المرتبات الواجبة للعاملين بأجهزة الدولة .

يقول أبو يوسف : « وسألت من أى وجه تجرى على القضاة والعمال الأرزاق ؟ ، فأجبت - أعز الله أمير المؤمنين بطاعته - ما يجرى على القضاة والولاة من بيت مال المسلمين : من جباية الأرض أو من خراج الأرض والجزية ، لأنهم فى عمل المسلمين ، فيجرى عليهم من بيت مالهم .

ويجرى على كل والى مدينة وقاضيتها بقدر ما يحتمل .

وكل رجل تصيره فى عمل المسلمين ، فأجر عليه من بيت مالهم .

ولا تجر على الولاة والقضاة من مال الصدقة شيئاً ، والى الصدقة فإنه يجرى عليه منها كما قال الله تبارك وتعالى : « والعاملين عليها » (٩) .

وحول التزامات الخزائنة العامة ، لنفقات رجال الادارة فى الدولة يقول الامام الماوردى : « استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليه من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة » (١٠) .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٨٥ .

(٩) الخراج : ص ١٨٧ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

وبالنسبة لرواتب العاملين المدنيين بالدولة يقول الامام الماوردي:
« وأما أرزاق ما عدا الجيش ٠٠٠ فيقسمون ثلاثة اقسام :

أحدها : من يرتزق على عمل غير مستديم ، كعمال المصالح ،
وجباة الخراج فالأقطاع بأرزاقهم لا يصح ، ويكون ما حصل لهم بها
من مال الخراج تسببا وحوالة بعد استحقاق الرزق وحلول الخراج .

والثاني : من يرتزق على عمل مستديم ويجرى رزقه مجرى
الجتالة ، وهم الناظرون في أعمال البر التي يصح بها إذا ارتزقوا
عليها ، كالمؤذنين والأئمة ، فيكون جعل الخراج لهم في أرزاقهم
تسببا به وحوالة عليه ، ولا يكون اقطاعا .

الثالث : من يرتزق على عمل مستديم ، ويجرى رزقه مجرى
الاجارة وهو من لا يصح نظره الا بولاية وتقليد مثل القضاة والحكام
وكتاب الدواوين ، فيجوز أن يقطعوا بأرزاقهم خراج سنة
واحدة ٠٠٠ » (١١) .

وبخصوص نفقات من له صلة بمصالح المسلمين من العاملين
بالشؤون الخارجية والسياسية يقول الامام الماوردي : « وإذا أراد
الامام أن يصل قوما لتعود صلاتهم بمصالح المسلمين - كالرسل
والمؤلفة - جاز أن يصلهم من مال الفئء (أموال الخزانة
العامة) ٠٠٠ »

فأما إذا كانت صلة الامام لا تعود بمصلحة على المسلمين ، وكان
المقصود بها نفع المعطى خاصة ، كانت صلاتهم من ماله ٠٠٠ (١٢) .

نفقات القوات المسلحة :

وحول التزامات الخزنة العامة نحو نفقات القوات المسلحة من

(١١) الأحكام السلطانية : ص ١٩٦ .

(١٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٨ .

اعداد الجيوش والمعدات الحربية يقول الامام الماوردي عن سهم رسول الله - ﷺ - من الفىء بعد وفاته على مذهب الامام الشافعى : « وذهب الشافعى رحمه الله الى أنه يكون مصروفا فى مصالح المسلمين - كأرزاق الجيش وعداد الكراع والسلاح وبناء الحصون والقناطر وأرزاق القضاة والأئمة وما جرى هذا المجرى من جوه المصالح » (١٣) .

وعن تقدير رواتب الجنده يقول الامام الماوردي : « وأما تقدير العطاء ، فمعتبر بالكفاية حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه .

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى . . .

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر .

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لغامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه . . . » (١٤) .

وبالنسبة لراتب الجندي اذا حدث له اصابة يقول الامام الماوردي : واختلف الفقهاء فى سقوط عطائه اذا حدثت به زمالة على قولين :

أحدهما : يسقط ، لأنه فى مقابلة عمل قد عدم .

٢ (١٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(١٤) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

الثانى : أنه باق على العطاء ترغيبا فى التجند
والارتزاق ... « (١٥) » .

وعن راتب الجندى حالة موته أو قتله يقول الامام الماوردى :
« واذا مات أحدهم أو قتل ، كان ما يستحق من عطائه موروثا عنه
على فرائض الله تعالى ، وهو دين لورثته فى بيت المال . »

واختلف الفقهاء فى استبقاء نفقات ذريته من عطائه فى ديوان
الجيش على قولين :

أحدها : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه
وبحالون على مال العشر والصدقة .
الثانى : أنه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له فى المقام
وبعثا له على الاقدام ... « (١٦) » .

ولاشك فان استمرار المعاشات لذرية الجندى فى حالة موته هو
الأولى بالصواب ، تشجيعا للجندى على الاقدام ، وترغيبا له على
الالتحاق فى سلك الجندية والدفاع عن الوطن .

(١٥) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ ولعل الزاى الثانى هو الراجح
والانسب لزماننا .
(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ .

المطلب الثاني

التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة

تناول الفكر المالى الاسلامى ، الالتزامات الخاصة بوظائف الخزانة العامة ودورها تجاه تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، من حيث مقابلة الدخل بالخرج والفائض والعجز فى الموازنة العامة ، وكيفية التغلب على العجز بطريق الاقتراض والتوظيف ، وكذا الحسابات الخاصة بالخزانة وحسابات التسوية ، والنظر فى زيادة المرتبات وغير ذلك من وظائف الخزانة العامة للدولة .

مقابلة الدخل بالخرج :

تناول الفكر المالى الاسلامى بواقعية احوال الايرادات اذا قوبلت بالنفقات محلا بذلك انعكاسات كل حالة على الأحوال السياسية والاقتصادية للبلاد ، موضحا بذلك الحالة المثلى التى ينبغى أن تكون عليها حالة الموازنة العامة للدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « لا يخلو حال الدخل اذا قوبل بالخرج من ثلاثة احوال :

احدها : أن يفضل الدخل الخرج . (فائض فى الموازنة) :

فهو الملك السليم ، والتقدير المستقيم ، ليكون فاضل الدخل معدا لوجود النوائب ، ويستحدثات العوارض ، فيأمن الرعية عواقب حاجته ، ويثق الجند بظهور مكنته ، ويكون الملك قادرا على دفع ما طرأ من خطب أو حدث من حرق ، فان للملك فنونا لا ترتقب ، وللزمان حوادث لا تحسب .

الثانية : أن يقصر الدخل عن الخرج . (عجز الموازنة) :

فهو الملك المعتل ، والتدبير المختل ، لأن السلطان - بفضل القدرة - يتوصل الى كفايته كيف قدر ، فتناول ما وجب ، ويطلب بما لا يجب ،

(٩ - الامارة المالية للدولة)

وتدعو الحاجة الى العدول عن لوازم الشرع وقوانين السياسة الى حرف (وجه) يصل به الى حاجته ويظفر بارادته ، فيهلك معه الرعايا وينبسط عليه الأجناد ، وتدعوهم الحاجة الى مثل ما دعتهم ، فلا يمكن قبضهم عن التسلط وقد تسلط ، ولا منعهم من الفساد وقد فسد .

فان استدرك امره بالتقنع ، وساعده اجناده على الاقتصاد ، والا فالى عطب ما يؤول الفساد .

الثالثة : ان يتكافأ الدخل والخرج حتى يعتدل ، ولا يفضل ، ولا يقصر . (توازن الموازنة) .

فيكون الملك في زمان السلم مستقلا ، وفي زمان الفتوق والحوادث مختلا ، فيكون لكل واحد من الزمانين حكمه .

فان ساعده القضاء بدوام السلم ، كان على دعتهم واستقامته وان تحركت به النوائب ، كدعه الاجتهاد ، وثلمه الاعوان ، فيجعل الملك ذخيرة نوائبه في مثل هذه الأحوال الاحسان الى رعيته ، وتحكيم العدل في سياسته ، ليكون بالرعية مستكثرا ، وبالعادل مستثمرا « (١٧) .

معالجة الفكر الاسلامي للعجز في موازنة الدولة :

عالج الفكر المالي الاسلامي حالة العجز في موازنة الدولة ، برؤية واقعية ، مبينا دور الخزنة العامة في سد هذا العجز الذي قد يحدث في حالات استثنائية - مثل الازمات الاقتصادية او الحروب وغيرها - كوسيلة لتغطية هذه النفقات الغير عادية .

وقد اتخذ الفكر المالي الاسلامي اساليب لسد هذا العجز منها القراض والتوظيف بالقدر اللازم لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية .

وهنا نجد فقهاء الفكر الاسلامى يبيحون الاقتراض اذا كان يرمى لخزانة الدولة موارد لسد هذه القروض ، وفى حالة عدم توقع موارد لسد هذا القرض ، وضعفت الموارد العادية لسد هذا العجز ، فلا مناص من اللجوء الى التوظيف (١٨) .

وحول حل عجز الموازنة العامة للدولة بطريق الاقتراض ، يقول الامام الماوردى : « فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لاحدهما ، صرف فيما يصير منهما ديناً فيه (١٩) . . . فلو ضاق عن كل واحد منهما ، جاز لولى الامر اذا خاف الفساد ان يقترض على بيت المال ما يصرفه فى الديون دون الارتفاق وكان من حدث بعده من الولاة مأخوذاً بقضائه اذا اتسع (٢٠) له بيت المال . . . » (٢١) .

وعن حل المشكلة بطريق التوظيف ، يقول الامام ابو حامد الغزالى « اذا لم يكن فى مال المصالح (خزانة الدولة) ما يفى بخراجات العسكر وخيف دخول العدو بلاد الاسلام ، او ثوران الفتنة من قبل اهل الشر ، جاز للامام ان يوظف على الاغنياء مقدار كفاية الجند . . . » (٢٢) .

ويؤكد الامام الشاطبى حل هذه المشكلة بالتوظيف فيقول : « انا اذا قررنا اماماً مطاعاً مفتقراً الى تكثير الجنود لسد حاجة الثغور

(١٨) التوظيف : ضريبة استثنائية تفرض على الاغنياء ، قد تصيب جزءاً من رأس المال ، ويشترط تحديد المبلغ الذى يكفى لدفع هذه الظروف الاستثنائية والا يدفع فوائد لهذه القروض ، لان الفوائد محرمة شرعاً .
(١٩) أى تقديم النفقات المستحقة على وجه البذل - كنفقات القوات المسلحة لانها مستحقة وجد المال او انعدام ، وهذه تبرر فرض التزام جديد او اقتراض .

(٢٠) أى حدث فائض فى الموازنة العامة للدولة .

(٢١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

(٢٢) المستصفى من علم الاصول : ج ١ ص ٣٠٣ .

وحماية الملك المتسح الأقطار ، وخلا بيت المال وارتفعت حاجات الجند الى مال يكفيهم ، فلامام اذا كان عدلا ، أن يوظف على الأغنياء ما يراه كافيا لهم فى المال ، الى أن يظهر مال بيت المال ، ثم اليه النظر فى توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير ذلك ... » (٢٣) .

فاذا اجاز الفكر المالى الاسلامى للخزانة العامة للدولة الاقتراض والتوظيف من اجل تقوية القوات المسلحة ، فان ذلك يمتد ايضا بطريق القياس الى كل ما هو ضرورى لحماية المجتمع - كالتعليم والصحة والتنمية وغير ذلك مما ينفق فى المصالح العامة ، طالما ان الخزانة العامة ، لم تجد لديها ما تنفقه لسد هذه الحاجيات ، وذلك تمشيا مع القواعد الفقهية الكلية .

حالة الفائض فى الموازنة العامة :

اختلف فقهاء الفقه المالى الاسلامى ، حول الفائض فى الموازنة العامة للدولة فهل يدخر ليكون احتياطيا لمواجهة الازمات وسنوات الشدة ، أم يصرف على من يعم صلاح البلاد والمسلمين ٢٠ .

وحول هذا يقول الامام الماوردى : « واذا فصلت حقوق بيت المال (الخزانة العامة) عن مصرفها (أى حدث فائض فى الموازنة) . »

فذهب ابو حنيفة : الى انه يدخر فى بيت المال لما ينوب المسلمين من حادث .

وذهب الشافعى الى انه يقبض (أى يصرف) على اموال من يعم به صلاح المسلمين ولا يدخر ، لأن النوائب تعين فرضها عليهم اذا حدثت ... » (٢٤) .

(٢٣) الاعتصام : ج ٢ ص ٢٩٥ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

والواقع ان ما ذهب اليه الامام ابو حنيفة من تكوين مال احتياطي لمواجهة الازمات الاقتصادية وغيرها ، هو الأنسب والأفضل والأصلح من وجهة النظر الاقتصادية .

ولأن افاضة المال على المسلمين فى اوقات الرخاء يؤدى الى التضخم وزيادته ، وفى فرض الضرائب عليهم أيام الازمات يؤدى الى ارهاقهم .

وظائف الخزانة العامة فى ضبط النفقات :

نبه الفكر المالى الاسلامى ، الخزانة العامة للدولة ، بتطبيق كافة القواعد فى ضبط النفقات العامة ، كى يستقيم حال الموازنة العامة للدولة من حيث حسابات التسوية ، او الحسابات الخاصة على الخزانة العامة او استحقاق ارتباط النفقة من عدمه ، وغير ذلك من الوظائف .

فحول تسوية حسابات الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء اخرج من حرزه او لم يخرج ، لأن ما صار الى عمال المسلمين او خرج من أيديهم فحكم بيت المال جبار عليه فى دخله اليه وخرجه » (٢٥) .

وبالنسبة للحسابات الخاصة على الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « ولما المستحق (من النفقات) على بيت المال فضرىان :

أحدهما : ما كان بيت المال فيه حرزا (أى حافظا) (٢٦) .

(٢٥) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٦) أى مجرد خزانة يصرف الى مستحقه - على مذهب الشافعى -

كسهم اليتامى والمساكين وابن السبيل فى الخمس .

فإن كان المال موجودا فيه ، كان صرفه فى جهاته مستحقا ، وعدمه مسقط لاستحقاقه « (٢٧) .

ويخصوص ارتباط النفقة من عدمه يقول الامام الماوردى :
« الثانى : أن يكون بيت المال له مستحقا فهو على ضربين :

أحدهما : أن يكون مصرفه مستحقا (٢٨) على وجه البذل -
كارزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح - فاستحقاقه غير معتبر
بالوجود ، وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم ، فإن كان
موجودا عجل دفعه - كالديون مع اليسار ، وإن كان معدوما ، وجب
فيه (أى فى بيت المال) على الانتظار - كالديون مع الاعسار .

الثانى : أن يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والارفاق ،
دون البذل (أى لم يتم الارتباط عليه) .

فاستحقاقه معتبر بالوجود دون عدمه ، فإن كان (المال)
موجودا فى بيت المال وجب فيه ، وسقط فرضه عن المسلمين .

وإن كان معدوما ، سقط وجوبه عن بيت المال ، (ويجوز
فى هذه الحالة فرضه عند الضرورة) .

وكان أن عم ضرره ، من فروض الكفاية على كافة المسلمين حتى
يقوم به منهم من فيه كفاية - كالجهاد .

وإن كان مما لا يعم ضرره - كوعوز طريق قريب يجد الناس
طريقا غيره بعيدا أو انقطاع شرب يجد الناس غيره شربا (أى
مشربتا) .

(٢٧) الإحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٨) أى من حقوقه ، والتصرف فيه للحاكم .

فاذا سقط وجوبه عن بيت المال بالعدم ، سقط وجوبه عن الكفاية لوجود البديل (٢٩) .

وهكذا نجد الامام الماوردي يفرق بين المزين :

الأول : ان كان عدم اجراء النفقة شأنه ان يعم الضرر ، كانت النفقة من فروض الكفاية على كافة المسلمين ، حتى يقوم بها منهم من فيه كفاية .

والثاني : ان كان عدم اجراء النفقة ممالا يعم ضرره ، اذا سقط وجوبه عن بيت المال بعدم وجود المال ، سقط وجوبه عن الكفاية لوجود البديل .

زيادة رواتب العاملين بالدولة او نقصانها :

اهتم الفكر المالي الاسلامي ، برواتب العاملين بأجهزة الدولة والاسباب التي تستوجب زيادتها او نقصانها وجعلها ضمن التزامات الخزانة العامة للدولة .

وفى هذا الصدد يقول أبو يوسف في شأن رواتب القضاة والعمال والولاة : « فاما الزيادة في الرزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجرى عليهم ، فذلك اليك . من رأيت ان تزيده في رزقه منهم زدت ، ومن رأيت ان تحط من رزقه حططت ، أرجو ان يكون ذلك موسعا عليك .

وكل ما رأيت ان الله تعالى يصلح به امر الرعية ، فافعله ولا تؤخره فاني أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب » (٣٠) .

(٢٩) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ ، ٢١٥ .

(٣٠) الخسراج : ص ١٨٧ .

وبالنسبة لزيادة رواتب الجند أو نقصانها :

الاختلاف الفقهاء حولها ، يقول الامام الماوردي : « ثم تعرض
حاله (إلى الجندي) في كل عام فان زادت رواتبه الماسة زييد ،
وان نقصت نقص .

واختلف الفقهاء اذا تقدر رزقه بالكفاية ، هل يجوز أن يزداد
عليها ؟ .

فمنع الشافعي من زيادته على كفايته وان اتسع المال ، لأن
اموال بيت المال لا توضع الا في الحقوق اللازمة .

وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية اذا اتسع المال لها (٣١) . «

ولعل رأى ابا حنيفة في زيادة رواتب الجند اذا كان هناك
متسع لذلك في الخزانة العامة للدولة ، هو الصواب ، لأن زيادة
الزواتب تشجيعا للجنود على الاقدام والقيام بواجبهم على الوجه
الأكمل . ورغبة للاخرين في الملحق بالجنودية .



تعقيب

(حول حقوق والتزامات الخزنة العامة للدولة)

اعطى الفكر المالى الاسلامى اهمية بالغة بحقوق والتزامات الخزنة العامة للدولة ، لاقامة مجتمع مترابط تسوده الاخوة والتعاون بين افرادة حكاما ومحكومين ، يشعر كل فرد فيه بمسئوليته تجاه الآخرين .

ولذا كانت حقوق الخزنة العامة للدولة ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة من النفقات ، وتأمين ارباب الأموال على انفسهم والمواالهم ورعاية مصالحهم طبقا لقواعد العدل الالهى ، والاخوة الاسلامية .

وقد اخذ تنظيم بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، صورة معينة تلبي احتياجات الدولة من النفقات العامة ، فجعل لكل ولاية ادارة مالية مستقلة تتمثل فى بيت مالها الخاص بها ، الى جوار بيت المال المركزى الموجود فى مقر العاصمة ، بحيث يقوم بيت المال المحلى بكافة مهام بيت المال المركزى داخل النطاق الادارى الذى يشرف عليه .

وكان بيت المال المحلى ، يتولى الانفاق على شئون الامن والاستثمار والتنمية والتعليم والشئون الصحية وغير ذلك من الانفاق المقرر فى الاسلام ، وبعد ذلك اذا حدث فائض من الايرادات ، ارسل الى بيت المال المركزى .

وفى حالة حدوث عجز فى ايراداته واحتاج بيت المال المحلى الى معونة من بيت المال المركزى ، قدمها اليه من جهته ، او بتحويلها من بيت مال محلى قريب منه .

وبذلك نستطيع أن نقول أن الإدارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى أخذت بالتقسيم الرأسى ، بحيث تقوم هذه البيوت جميعها بوظائفها دون تعارض فيما بينها .

وبجانب هذا التنظيم الإدارى ، وجه الفكر المالى الاسلامى الحكام والمحكومين داخل الدولة ، أن يؤدى كل منهما الى الآخر ما يجب أدائه اليه ، فكانت هذه التوجيهات التالية :

- على الحكام ونوابهم أن يعطوا لكل ذى حق حقه ، وليس للرعايا أن يطلبوا من ولاة الأموال مالا يستحقونه ، وعلى الرعية من الممولين أداء ما عليهم من الحقوق المالية بنفس راضية وقلب مطمئن ، وعلى جامعى أموال الدولة أن يؤدوا الى خزانة الدولة جميع ما حصلوا عليه من الممولين .

- الحكام هم وكلاء على المال العام وليسوا بملاك له ، ولذلك قرر الفكر المالى الاسلامى ، عدم انفاق أموال الدولة حسب الأهواء ، لأن ولاة الأموال هم أمناء ونواب ، وليسوا ملاكا لأموال الدولة .

- فرض ضرائب لمواجهة متطلبات احتياجات الدولة ، أو فرضها فى ظروف استثنائية (كالتوظيف) أو (الاقتراض) يجب أن تكون للضرورة فقط ، وأن تكون بقدر الحاجة ، ويتوقع سداد القرض مستقبلا وبدون فائدة ، حتى لا يرهق الشعب بسداده وتحمله ضرائب أخرى لا قدرة له على أدائها ، وأن ترفع هذه الضرائب عند انتهاء أسبابها .

وهكذا نجد الإدارة المالية فى الفكر الاسلامى نظام قائم بذاته نظام عادل يرمى مصالح الأفراد والجماعات والحكومات ، فيه توزيع عادل للثروات ، يتساوى فيه جميع من تظلمهم دولة الاسلام .

الباب الثالث

(مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى)

تقديم :

(مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها)

فى الفكر الاسلامى

المراقبة بمفهومها العام : هى إحدى مكونات العملية الادارية وهى إحدى وظائف الادارة ، ترتبط بأوجه النشاط الادارى المختلفة من تخطيط وتنظيم واتخاذ للقرارات وتنفيذها .

وهى عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من أن ما يجرى عليه العمل ، يسير وفقاً للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المعدة لذلك ، فى حدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها ، لتحقيق أهداف معينة ، مع دراسة الانحراف فى التنفيذ لمعالجته ومنع تكرار وقوعه .

فهى بذلك تستهدف متابعة العمل ، والتأكد من أن ما يجرى عليه يسير مساره الطبيعى ، كما تستهدف الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصحيحها ، وتحديد المسؤولية فى المسائل التى تتطلب محاسبة المنحرفين محاسبة عادلة (١) .

ولا تقتصر المراقبة المالية فى اختيار أفضل الوسائل لتحصيل الإيرادات العامة وتنظيم استخداماتها على الوجه الصحيح ، بل

(١) راجع كتاب مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام للمؤلف :

تمتد الى اختيار افضل العناصر من العمال لاداء هذه العملية بما يحقق الهدف العام من الرقابة بأعلى كفاءة ممكنة .

وإذا كان الفكر المالى الوضعى الآن ، يرى ان مالية الدولة تخضع لأنواع من الرقابة لا تخرج عن : -

- رقابة الراى العام ، الممثلة فى المجالس النيابية وغيرها من الهيئات الأخرى .

- رقابة الهيئات المالية الخاصة ، التى يمكن ان تفرض رقابة أكثر دقة وتنظيما من رقابة الراى العام ، والتى يمكن أن تكون رقابة سابقة أو لاحقة أو مباشرة للعمليات المالية .

فان الفكر المالى الاسلامى يضيف نوعا آخر من الرقابة ، وهو - الرقابة الذاتية - مراقبة الفرد لنفسه اعتقادا منه بأن الله تعالى رقيب عليه ومطلع على عمله وتصرفاته ، ولذلك فان أنواع المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ثلاثة أنواع .

- رقابة ذاتية : يمارسها الضمير اليقظ للفرد المسلم .

- رقابة شعبية : يمارسها الراى العام المسلم ، فمثلا فى أهل الحال والعقد من المسلمين الذين يرون فى ضوء الشريعة الاسلامية ، أنه محقق للمصالح العامة للمسلمين .

- رقابة تنفيذية : تمارسها السلطة التنفيذية فى الدولة .

والدليل على هذه الأنواع من الرقابة قوله تعالى : « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون » (٢) .

فنص الآية الكريمة ، يفيد أن هناك ثلاث جهات للرقابة .
- الله سبحانه وتعالى : ورقابته تنعكس فيما أسميناه بالرقابة الذاتية .

- الرسول - ﷺ - ومن بعده الخلفاء والولاة : ويتولاها ولى الأمر فى كل زمان ، وكل مكان . وتسمى بالمراقبة التنفيذية .
- المؤمنون : ورقابتهم هى رقابة الراى العام المثلة فى السلطات الشعبية .

وبجانب هذه السلطات ، فقد وضع الفكر المالى الاسلامى طرقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ومعاقبتهم فى حالة مخالفتهم للقواعد المالية ، أو اختلاسهم للأموال الدولة ، مع رد الأموال التى أخذوها بدون وجه حق الى بيت مال المسلمين .

هذا وقد أخذت طرق مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى فى التطور منذ عهد رسول الله - ﷺ - الى نهاية عصر الدولة العباسية ، حتى أصبحت نظرية متكاملة محكمة التطبيق .
ففى عهد رسول الله - ﷺ -

جاء القرآن الكريم بالقواعد والأحكام العامة للمراقبة ، وقام الرسول - ﷺ - بوضع هذه القواعد موضع التنفيذ العملى ، حيث عين الولاة والعمال فى الأقاليم بعد أن شرح لهم القواعد فى تحصيل الإيرادات ، وطرق انفاقها .

ثم أرسل اليهم من يكشف عن أحوالهم ، وتبين سيرتهم ومدى اتباعهم لأوامره - ﷺ - فى جباية الأموال وانفاقها (٣) .

وثبت عن رسول الله - ﷺ - أنه حاسب هؤلاء العمال على
الايادات والمصروفات التي قاموا بها .

وفى عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه -

سار رضى الله عنه - على نهج رسول الله - ﷺ - ولم يغير
منه شيئا ، حاسب عماله على الدخل والخرج ، وكان حريصا على
أموال المسلمين التي كانت تؤدي فى عهد رسول الله - ﷺ - حيث
وصل به الأمر أن قاتل الذين منعوا الزكاة عملا بقوله تعالى :
« خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها » (٤) .

وحول هذا الموقف يقول الامام الماوردى : « قاتل أبو بكر
الصديق - رضى الله عنه - مانعى الزكاة ، لأنهم يصيرون بالامتناع
خروجاً عن طاعة ولاة الأمر ، اذا عبدوا بغاة ... » (٥) .

وفى عهد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -

اتسعت الدولة الإسلامية ، وزادت مواردها (٦) وكثرت نفقاتها ،
مما تطلب رقابة أشد مما كانت عليه ، وتعتبر هذه المرحلة من
الناحية المالية والرقابية مرحلة مميزة عن سابقتها ، بسبب كثرة
الأموال التي تحتاج الى احكام الرقابة عليها .

فقد أنشأ بيت المال ، ووضع نظام الدواوين لضبط موارد
الدولة ونفقاتها ، واحكام الرقابة عليها ، كما احسن اختيار عماله ،
وصرف لهم المرتبات والمخصصات ما يكفى لهم ولذويهم حياة كريمة ،

(٤) سورة التوبة - ١٠٣ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٦) انظر : زيادة الأموال فى عهد عمر بن الخطاب فى كتاب الخراج -

لابى يوسف ص ٤٥ وما بعدها ، والاحكام السلطانية - للماوردى ص ١٩٣

وما يفتاها .

ثم شدد فى محاسبتهم بأساليب عديدة ساعدته على ضبط واحكام
المراقبة المالية للدولة .

ويمكن تلخيص هذه الاساليب فيما يلى : -

- الاجراء الاحتياطى لمراقبة اموال المسلمين ، وذلك باحصاء
ثروة عماله قبل توليهم الاعمال ، كى يتمكن فى اى وقت من محاسبتهم
ومعرفة ما قد يكون قد اكتسب احدهم مالا عن طريق استغلال نفوذه ،
او قد حصل على مال بطريق غير مشروع ، ولم يفرق فى ذلك بين
قوى وضعيف ، كبير او صغير ، ولم يستثن فى ذلك احدا منهم (٧) .

- لا يسمح للوالى ان يتخذ التجارة او اى عمل آخر مهنة له ،
حتى لا يستغل منصبه وجاهه فى زيادة ثروته بغير حق ، وبذلك
يمكن مراقبة ماليته الخاصة بسهولة (٨) .

- اتخذ أسلوب التفتيش على اقاليم الدولة للرقابة الادارية
والمالية ، فأرسل وكلاء عنه للتحقيق فى مشاكل الناس وشكاواهم

(٧) أنظر : الاموال / لابی عبید ص ٣٨١ ، ٣٨٢ ، وكذا فتوح البلدان
للبلاذى ص ٢٥٠ وما بعدها ، والتراتب الادارية الكتانى ج ١ ص ٣٦٩ وما
بعدها ، والاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ وما بعدها ،
ويعد هذا الأسلوب ابراء الذمة أو أسلوب (من أين لك هذا) أى الكسب غير
المشروع ، والذي فطنت اليه - الولايات الامريكية المتحدة - اذ تنص قوانينها
على وجوب التزام رئيس الجمهورية ونائبيه بعد انتخابهما بتقديم بيان بجميع
ممتلكاتهم .

وقد طبق هذا فى جمهورية مصر العربية على العاملين بها - بما يسمى
اقرار الذمة المالية - تنفيذا للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ م فى شأن الكسب
غير المشروع

(٨) لقد طبق ذلك ابو بكر وعمر - رضى الله عنهما - على نفسيهما عندما
توليا الخلافة ، أنظر الاموال / لابی عبید ص ٣٢٨ وما بعدها ، وكذا تاريخ
الامم والملوك / للطبرى ج ٤ ص ١٦٤ ، وكذا الخطط القرظية / ج ١ ص ١٥٤

من الولاية وابلاغه بنتائج التحقيق لاتخاذ ما يراه مناسبا من
قرار (٩) .

- كان يأمر عماله اذا عادوا من الاقاليم ، ان يدخلوا -
المدينة (١٠) عاصمة الخلافة - نهارا حتى لا يخفوا شيئا مما يحملونه
عن عيون عامة المسلمين .

- اتبع أسلوب تقويم الأداء كوسيلة من وسائل المراقبة
المالية (١١) .

- كان يباشر بنفسه عمال الاقاليم ليكشف حالهم ، فسافر الى
الشام لمراجعة عامله معاوية ، فكان رضى الله عنه - رقيبا
ومحتسبا ، يعطى الحق ويدفع الظلم ، كما كان خير مثال لولى
الأمر ، الذى يأخذ المال من حقه ، ويضعه فى حقه ، ولا يمنعه
عن مستحقه .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « وقد خطب - عمر
بن الخطاب - رضى الله عنه - الناس ، فجمع فى خطبته بين صفتهم
وصفة ولايته عليهم ، وحكم المال الذى يليه بما هو الصواب المسموع
والحق المتبوع .

فقال : ايها الناس اقرعوا القرآن تعرفوا به ، واعملوا بما
فيه تكونوا من اهله ، ولن يبلغ ذو حق حقه ان يطاع فى معصية
الله ، الا والله لن يبعد من رزق ولن يقرب من أجل ان يقول المرء

(٩) أنظر : الإدارة فى الاسلام / أحمد ابراهيم أبو سن ص ١٢٧ ،
وكان محمد ابن مسلمة مفتشا عاما يحقق فى شكاوى المواطنين ويرجع اليه
بالنتيجة .

(١٠) أنظر : التراتيب الادارية / المكتاتى ج١ ص ٢٦٨ ، وكذا الاسلام
والخضارة العربية / محمد كرد على ج٢ ص ١١٥ .

(١١) أنظر : الخراج / لابی يوسف ص ٨٣ .

حقاً ، ألا وانى ما وجدت صلاح ما ولانى الله الا بثلاث : اداء الأمانة ،
والأخذ بالقوة ، والحكم بما أنزل الله .

ألا وانى ما وجدت صلاح هذا المال الا بثلاث : أن يؤخذ
بحق وأن يعطى فى حق ، وأن يمنع من باطل ، ألا وانى فى مالكم
كولى اليتيم أن استغثت استعفت ، وأن افتقرت أكلت بالمعروف
... « (١٢) »

وهكذا نجد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - جمع السياسة
المالية فى ثلاث : أن يؤخذ المال بحق ، ويعطى فى حق ، ويمنع
من باطل ، وهذه هى أهم أهداف الرقابة المالية للدولة .

وفى عهد الدولة الأموية : -

ازدادت تطور الرقابة المالية ، بسبب انشاء الدواوين والأجهزة
الرقابية التى تقوم بمراقبة الإيرادات والمصروفات .

وكان الولاة يدققون فى اختيار العمال كنوع من الرقابة ، فلا
يستعمل الا من ثبتت أمانته وكفأته ، وقد ضرب المثل فى ذلك
- عمر بن عبد العزيز - فى الرقابة مع نفسه ومع عماله .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « وروى عن عمر بن
عبد العزيز أنه كان اذا سهر بالليل لعمل نفسه أسرج (أى أوقد
المصباح) من ماله ، واذا سهر الأمر العامة أخرج من بيت مال
المسلمين » (١٣) .

وقد صرف - عمر بن عبد العزيز - عمال من كان قبله من

(١٢) الاحكام السلطانية ص ١٧٦ .

(١٣) نصيحة الملوك : ص ٢٤٦ .

خلفاء بني أمية ممن لم يشتهروا بالحق والعدل ، وعين بدلا
منهم من اشتهروا بالأمانة والصدق والكفاءة .

وكان من أهم الدواوين التي أنشئت في عهد الأمويين لتنظيم
مالية الدولة - ديوان الخراج - وديوان المستغلات ، ووضعوا
نظاما للإشراف على جمع الأموال المستحقة للدولة ، وكان يتم
التحقيق مع المحصلين وموظفي الخراج عند اعتزالهم لأعمالهم ،
فكانوا يعززون حتى يقرروا بما سلبوه من أموال الدولة .

وحول أول من جلس من خلفاء بني أمية للنظر في المظالم
يقول الامام الماوردي : « فكان أول من أفراد للظلمات يوما يتصفح
فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر ، عبد الملك بن مروان .

فكان اذا وقف منها على مشكل أو احتاج فيها الى حكم منفذ ،
رده الى قاضيه أبي ادريس الأودي ، فنفذ فيه أحكامه ، لرهبة
التجارب من عبد الملك بن مروان ، في علمه بالحال ، ووقوفه على
النسب ، فكان أبو ادريس هو المباشر ، وعبد الملك هو الأكبر .

ثم زاد من جور الولاة ، وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه إلا
أقوى الأيدي وأنفذ الأوامر ، فكان عمر بن عبد العزيز - رحمه
الله - أول من ندب نفسه للنظر في المظالم فردّها ، وراعى السنن
العادلة وأعادها ، ورد مظالم بني أمية على أهلها ، حتى قيل
له وقد شدد عليهم فيها وأغلظ ، انا نخاف عليك من ردها
العواقب .

فقال : كل يوم اتقيه وأخافه دون يوم القيامة لا وقيته » (١٤) .

وبذلك يمكن أن نقول : أن عصر الأمويين ، وضع لبنات في
بناء المراقبة المالية للدولة ، سيرا على القواعد التي استقرت في عهد

رسول الله - ﷺ - وأبى بكر وعمر - رضى الله عنهما ، وأنشأ لذلك دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة والعمال عند عزلهم ، وظهر فى عصرهم نظام رفيع التطلعات ، والمختصين لأحكام طرق المراقبة .

وفى عهد الدولة العباسية : -

حدث تقدما فى نظم الرقابة على مالية الدولة ، وكان أهم الدواوين فى تلك الفترة : - ديوان الخراج - الذى يعتبر من أعظم النظم الرقابية - وديوان الزمام (١٢٥) والذى يقصد به أن الدواوين تتجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ، ويولى على كل منها رجلا .
كما أنشأ العباسيون ديوانا سمي بديوان النظر - أو ديوان السلطنة - وكان له سلطة الاشراف والمراقبة ، فضلا عن مراقبته الدواوين الأخرى .

وكانت أعماله كما يقول الامام الماوردى ، تتناول ستة أشياء هــ : -

- ١ - حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المال .
- ٢ - استيفاء الحقوق . وهو على ضربين : -
 - استيفاؤها ممن وجبت عليهم من العاملين .
 - استيفاؤها من القابضين لها من العمال .
- ٣ - اثبات الرفوع ، وينقسم ثلاثة أقسام .
 - رفوع مساحة وعمل .
 - رفوع قبض واستيفاء .
 - رفوع خرج ونفقة .

٤ - محاسبة العمال ...

٥ - اخراج الاحوال ، وهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق .

٦ - تصفح الظلمات ، ويختلف بسبب اختلاف التظلم .. « (١٦)

كما ظهرت وتكونت ولاية المظالم فى تلك الفترة ، وكان ضمن الاعمال التى كانت تقوم بها ، مراقبة مالية الدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ثم جلس لها (اى ولاية المظالم) من خلفاء بنى العباس جماعة ، فكان اول من جلس لها المهدي ، ثم المهدي ، ثم الرشيد ، ثم المأمون ، وآخر من جلس لها المهتدي ، حتى عادت الاملاك الى مستحقيها ... » (١٧) .

كما انشئت ولاية الحسبة ، وهى فى الاصل من الويات على الامر بالمعروف والنهي عن المنكر ، ولما كان هذا هو هدفها ، فكان ولا بد لها ان تتصل بمراقبة النواحي المالية للدولة .

ولاشك فان عصر الدولة العباسية ، كانت نظم الرقابة فيه من احكم النظم الرقابية ، بسبب ما استحدثت من نظام ديوان الازمة وولاية المظالم ، ووالى الحسبة ، وبذلك يكون قد تم وضع نظرية متكاملة ، محكمة التطبيق لرقابة مالية الدولة .

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين .

الفصل الاول : انواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى .

الفصل الثانى : محاسبة وعقوبة القائمين على مالية الدولة .

(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ - ٢١٨ .

(١٧) الاحكام السلطانية : ص ٧٨ .

الفصل الأول

أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى

تمهيد :

قرر الفكر الاسلامى الرقابة بأنواعها المختلفة ، مصداقا لقوله تعالى : « وكان الله على كل شىء رقيبا » (١) وقوله تعالى : « أن الله كان عليكم رقيبا » (٢) .

ولذا ينبغى التعرف على تطبيقات أنواع المراقبة ، وعلى أسلوب معالجتها للمشاكل المختلفة ، باعتبار أن لكل منها مجالها الخاص بها ، والذي سيكون محكا رئيسيا فى استكمال صور الرقابة المالية من الناحية النظرية والعملية ، فضلا عن الحكم على مدى فاعلية هذه الرقابة فى تحقيق أهدافها نحو ضبط وترشيد مالية الدولة .

هذا وتتخذ ممارسة الرقابة المالية ، أنواعا متنوعة ، فهناك المراقبة الذاتية التابعة من مفهوم المسئولية الفردية التى تجعل المسلم رقيبا على نفسه يحاسبها على ما صدر منها فى ظل احكام الله وشرعه . وهناك المراقبة الشعبية التى يفرضها الشعب على الحكام وتوابهم والعاملين فى ادارة مالية الدولة .

وهناك أيضا الرقابة التنفيذية التى تمارسها السلطة والأجهزة الادارية والمالية فى الدولة على العاملين فى حقل شئون مالية الدولة .

ولذا : سنتناول هذا الفصل فى اربعة مباحث .

الاول : المراقبة الذاتية لمالية الدولة .

الثانى : المراقبة الشعبية لمالية الدولة .

الثالث : المراقبة التنفيذية لمالية الدولة .

الرابع : مراقبة الدواوين لمالية الدولة .

(١) سورة الاحزاب : ٥٢ .

(٢) سورة النساء : ١ .

المبحث الأول

(المراقبة الذاتية لمالية الدولة)

يركز الفكر الاسلامي على اعداد المسلم وتربية ضميره باعتبار أن ذلك أداة الرقابة الذاتية الحية الفعالة ، التي تجعل من المسلم حارسا على تعاليم الشريعة الاسلامية في كافة المجالات ، ورقبيا على نفسه يحاسبها قبل أن يحاسب ، مصداقا لقوله تعالى : « كل نفس به كسبت رهينة » (١) وقوله تعالى : « بل الانسان على نفسه بصيرة » (٢) وقوله تعالى : « ولتسألن عما كنتم تعملون » (٣) .

وبناء عليه : فالرقابة الذاتية في الفكر المالي الاسلامي ، تجري من خلال قيام عضو الادارة المالية في الدولة ، باعادة النظر في اعماله وتصرفاته المالية التي امضاها ، لينتقح بنفسه عن مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد والحكام نظم الدولة المالية ، أو لما صدر اليه من أوامر وتوجيهات من رؤسائه ، لينادر من تلقاء نفسه في حالة اكتشافه لخطأ ما ، القيام بتصحيحه من خلال الغائه أو تعديله أو استبداله بتصرف آخر يكون سليما .

ويهتم الفكر المالي الاسلامي بهذا النوع من الرقابة الذاتية اهتماما كبيرا ، ويعتبره خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف المال بشتى صوره ومظاهره .

وتكشف السوابق التاريخية لأعمال الرقابة الذاتية في صدر الاسلام ، والذي تميز بقوة الوازع الديني في تلك الفترة أنه لاضرورة لوجود أجهزة ودواوين متخصصة لمراقبة مالية الدولة لأن الحكام

(١) سورة المدثر / ٣٨

(٢) سورة القيامة / ١٤ .

(٣) سورة النحل / ٩٣ .

كانوا أقدوة لمن سواهم ، وكان الوعظ وحده كافيا للزجر من الظلم ،
وكان التقاسف يقود الجميع الى الحق والعدل .
ويفسر الامام الماوردي عسجم الحاجة الى أجهزة رقابية في تلك
الفترة بقوله : « لم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد لأنهم
في الصدر الأول ، مع ظهور الدين عليهم ، يبين من يقوده التقاسف
الى الحق ، أو يزجره الوعظ عن الظلم . »

وإذا كانت المنازعات تجري بينهم في أمور مشتبهة يوضحها حكم
القضاء (٤) .

فإن تجوز من جفاة أعرابهم متجور ، ثناء الوعظ أن يذهب ،
وقاده العنف أن يحسن .

فاقتصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم بالحكم والقضاء
تعيينا للحق في جهته ، لالتقيادهم الى التزامه . « (٥) .

وهكذا كان الوازع الديني لدى المسلم ، يهديه الى الحق والعدل ،
ويجعله حريصا على مراجعة أعماله وتصرفاته ومحاسبتها لنفسه ،
ومراقبتها مراقبة تمنعه من أن يأخذ المال بغير حقه ، أو يضعه في
غير حقه ، دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة .

وحول هذا المعنى يشير الامام الماوردي بقوله : « ولا يجوز لمن
أخذ في الدنيا بالحزم ، وحكم في الأمور العقل ، أن يبيع دينه بدينه
وأخبرته بأولاه إذ لا مقدار للدنيا في الآخرة ، ولا خطر لها في جذب
الدين . »

(٤) أي أن الدعاوى التي كانت ترفع الى القضاء لم تكن إلا من قبيل
الاستفتاء طلب للحكم ، وتعيين الحق الذي ينقاد اليه الجميع ، فيلتزمون به .

(٥) الاحكام السلطانية : ٧٧ ، ٧٨ .

ولا يأخذ المال إلا من حقه ولا يضعه إلا فى موضعه ، فان الله - جل وعز - قد أغلظ الوعيد على "مستحله" ، وأكد النهى عن الظلم منه ، فقال : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالاثم وأنتم تعلمون » (٦) .

.. وروى عن النبى - ﷺ - أنه قال : « من لم يبأل من حيث كسب المال لم يبأل الله من حيث أدخله النار » (٧) .

ولم يزل ... الأئمة الحكماء يتنظفون (أى يتوعون) عن ظلم الرعية والطمع فى أموالهم إلا ما وظفت عليهم سنتهم وأباحته لهم ملتهم وشريعته من أخذ فضول أموالهم ثم ردّها عليهم فى عوام مصالحهم من تحصين دمائهم وتثمين أموالهم ، وإيمان سبلهم ، ودفع معرة أعبائهم وقمع ذعارهم .

وقد بين ذلك أرسطا طاليس فى رسالته الى الاسكندر حيث قال : لا تلج فى أخذ أموال رعيّتك فتضعفهم وتتبغض اليهم ، واصرف مائتاله من أموالهم فى مصلحة عامتهم ، واشتهر بذلك تسعد به » (٨) .

وهكذا ترى أن الفكر المالى الاسلامى ، وضع الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية للرقابة الذاتية للمالية الدولة ، لأداء مهمتها فى مواجهة ومنع الانحرافات المالية .

فاذا ما توافرت لهذه الرقابة الشروط والضوابط اللازمة لفاعليتها لاغنت عن كل رقابة اخرى ، ولن يتحقق ذلك إلا بمدى قوة السوازع الدينى فى المجتمع الاسلامى ، ومدى سيطرته على نفوس المسلمين وأخلاقياتهم .

(٦) سورة البقرة : ١٨٨ .

(٧) زوارة النسائى والبخارى فى كتاب البيوع ج ٢ ص ٤ .

(٨) نصيحة الملوك : ص ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ .

وبرغم ما يعلقه الفكر المالى الاسلامى على أهمية المراقبة الذاتية فإنه يدرك أن ينخدع ولى الأمر فى بعض الأحوال ، فيعين على مالية الدولة من هو غير أمين ، أو ربما يدرك الضعف البشرى لدى العامل الأمين ، فيطمع فى أموال الدولة ، وقد يغرب الوازع الدينى لدى بعض العمال ، فينسى العامل ربه ويبيع آخرته بدنياه .

ولذلك يقرر الفكر المالى الاسلامى ، بقية أنواع المراقبة ، من رقابة شعبية ورقابة تنفيذية .



المبحث الثاني

المراقبة الشعبية للمالية الدولة
يقصد بالمراقبة الشعبية : رقابة الشعب على تصرفات أجهزة الدولة من القمة الى القاعدة ، وعلى كافة المستويات رقابة فعالة .
والفكر الاسلامي عرف هذا النوع من الرقابة ، فلقد أشار اليه القرآن الكريم بقوله تعالى : « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون » (١) .

فالمؤمنون (الشعب) يرون ما يعمله كل فرد في الدولة ، والهدف من الرؤية هنا ، هو وضع هذه الاعمال تحت المراقبة والحكم عليها ومدى مطابقتها للمبادئ والقواعد الاساسية للشريعة الاسلامية ، واقرارها في حالة موافقتها لهذه المبادئ وتلك القواعد ، وانكارها وتقويم المعوج منها في حالة مخالفتها .

وبناء عليه ، فالمسلمون كافة رقباء على أعمال وتصرفات الأجهزة الادارية في الدولة ، ومن بين هذه الامور التي تناط بهم مراقبة الادارة المالية للدولة .

هذا وقد ادرك الفكر المالي الاسلامي اهمية هذا النوع من المراقبة لسلامة سير الحكم والادارة بعد رسول الله - ﷺ - حيث حرص الخلفاء أنفسهم على دعوة الشعب الى ممارسة هذا النوع على تصرفاتهم فلم تخل خطبة كل خليفة عن توليه الخلافة من دعوة جماهير الشعب الى ممارسة الرقابة عليه .

فهذا أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - يقول للمسلمين عقب توليه الخلافة : « ايها الناس انى قد وليت عليكم ولست بخيركم ،

فان احسنت فاعيتوني ، وان اساءت فقوموني ، الصديق امانة ،
والكذب خيانة ، ... اطيعوني ما اطعت الله ورسوله ، فان عصيت
الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم ... (٢) .

وها هو عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يقول فى احدى
خطبه : « ان رايتم فى اعوجاجا فقوموني ، فيقول له رجل من عامة
الشعب : لو وجدنا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا .

فيقول عمر : الحمد لله الذى جعل فى رعية عمر من يقومه بحد
سيفه ... (٣) .

وروى ان رجلا قال لعمر بن الخطاب : اتق الله يا عمر ، واكثر
عليه ، فتصدى له رجل من بين الحاضرين وقال له : اسكت فقد
اكثر على امير المؤمنين .

فقال له عمر : « دعه فلا خير فيكم ان لم تقولوها ، ولا خير
فينا ان لم نتقبلها منكم (٤) .

وبذلك يضرب لنا عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اروع
الامثلة فى تقبله لنقد المسلمين ، بل تشجيعه لهم على توجيه ذلك النقد
للخليفة فى شخصه ولمن يليه من ولاة امور المسلمين ، دون ان تاخذه
العزة بالاثم ، شأن الكثير من الحكام فى قديم الزمان وحديثه !!
عندما يصدع المخلصون من شعوبهم بكلمة الحق امامهم .

(٢) انظر : تاريخ الطبرى - المعروف بتاريخ الأمم والملوك - لابن جعفر
محمد بن جرير الطبرى ج ٢ ص ٤٥٠ ، وكذا الكامل فى التاريخ - لابن الاثير -
ج ٢ ص ٢٨٩ .

(٣) انظر : الكامل فى التاريخ - لابن الاثير ج ٢ ص ٣٠٥ .

(٤) انظر : الادارة فى صدر الاسلام - د . محمد عبد المنعم خنيس -

ج ١ ص ١٠٠ ، و ج ٢ ص ١٠١ .

ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

ولم يكتف عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بذلك ، بل رسم سياسته المالية لعامة الشعب ، وأمرهم بمراقبة تنفيذها بقوله : « لكم على ألا أجتبى شيئا من خراجكم ، ولا ما أفاء الله عليكم إلا في وجهه ، ولكم على إذا وقع في يدي لا يخرج مني إلا في حقه ، والعينونى على نفسى بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر (٥) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، يقرر الرقابة الشعبية على مالية الدولة ويضع الضمانات لتأكيد سلامة التطبيق ، أهمها حرية الفرد المسلم والمجتمع بأكمله فى أن يوجه وينتقد ، وعلى الحاكم أن يسمع لهذا النقد ، وأن يعود الى جادة الطريق .

ولكن هل عرفت هيئات رقابية خاصة تقوم بمثل هذا النوع من الرقابة بصورة منظمة ؟ فيستطيع كل فرد أن يلجا اليها للقيام بواجبه فى الرقابة الشعبية ؟

نقول : ان الباحث فى الفكر الاسلامى ، خاصة المجالات السياسية والادارية والمالية ، نجد أنه يوصى بتكوين مثل هذه الهيئات ، خصوصا وأنه كان لهذه الهيئات وجود واقعى وعملى فى صدر الاسلام ، وان لم يكن لها وجود شكلى .

فعلى عهد أبى بكر الصديق وعمر بن الخطاب - رضى الله عنهما كانت هناك مجموعة من المهاجرين والأنصار ، تكون ما يقرب من مجلس الشورى ومجموعة أخرى تكون مجلسا للفتوى ، وثالثة أوسع نطاقا تعرف باسم أهل العقد والحل .

وظلت هذه الهيئات متصورة فى ذهن طوال عصور الاسلام حتى رتب فقهاء السياسة الشرعية عليها كثيرا من الأحكام .

وبناء عليه : نقول : ان الفكر الاسلامى ، يقرر ضرورة وجود

عدة هيئات تقوى الرقابة الشعبية فى جميع المجالات ومنها مراقبة ادارة مالية الدولة ، وتتمثل هذه الهيئات فيما يلى :

- هيئة الامر بالمعروف والنهى عن المنكر •

الامر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من المبادئ الاساسية فى الشريعة الاسلامية ، والاصل فى مشروعيتها قوله تعالى : « ولتكن منكم امة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون » (٦) •

ويتخذ نطاق الامر بالمعروف والنهى عن المنكر ، مدلولاً واسعاً فيشمل جميع الاجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بينها الادارة المالية •

وينتطوى الامر بالمعروف والنهى عن المنكر ، والرقابة التى يعكسها فى المجتمع على ثلاث وظائف • وظيفة اجتماعية تمارس بين افراد الامة بعضهم تجاه بعض ، ووظيفة شعبية (سياسية) حين تقوم به الامة وافرادها تجاه الحكام ومعاونيهم ، ووظيفة ادارية منوطة بالسلطات العامة تجاه الامة وافرادها • وفى قيام هذه السلطات بالامر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من شأنه أن يقضى - بطريق غير مباشر - الى تقرير حقها فى المراقبة المالية على اعمالها وعملها ، مما يؤدى بالضرورة أن تأمر السلطة نفسها وتنهاها ، وتعديل عن الخطأ الذى ارتكبه •

والمعروف فى مجال الادارة المالية للدولة ، هو أن يحصل المال بحق وينفق فى حق ، ويمتنع من باطل ، تحقيقاً للمصالح العامة للامة الاسلامية •

والمنكر فى هذا المجال ، أن يجمع المال بالباطل ، وينفق فى غير حق ، ويوجه الى الاضرار بمصالح الامة •

(٦) سورة آل عمران - ١٠٤ •

(٧) الاحكام السلطانية : ص ٦ •

مجلس أهل العقد والحل

يتكون هذا المجلس على شكل هيئة شعبية تضم وجوه الناس مما يستطيعون أن يعقدوا وأن يخلوا ، يتصفون بالعلم والمعرفة والرأى والحكمة . وأن يكونوا من أهل الاختصاص ممثلين لكل فئات الأمة ويكون لهذا المجلس أعضاء مندوبين في أقاليم الدولة ، يتولون الاشراف الشعبى على تصرفات الأجهزة الادارية بالدولة وخاصة ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة .

وقد اشار الامام الماوردى الى هؤلاء عند اختيار الحكام بقوله :
« والامامة تنعقد من وجهين :

أحدها :- باختيار أهل العقد والحل
والثانى : بعهد الامام من قبل . . . » (٧)

واشترط الامام الماوردى فى أهل الاختيار للحكام شروطا ثلاثة بقوله « أحدها : الغدالة الجامعة لشروطها . . . »
الثانى : العلم الذى يتوصل به الى معرفة من يستحق الامامة على الشروط المتبعة فيها .

الثالث :- الرأى والحكمة المؤنيان الى اختيار من هو للامامة ائصالج ويتدبير المصالح اقوم واعرف . . . (٨)

مجلس الشورى :
الشورى مبدأ اسلامى ، جاء به القرآن الكريم فى صفات المؤمنين

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٦

فانه ربما كان استبداده برأيه أضر عليه من اذاعة سره ، وليس كل الأمور اسراراً مكتومة ، ولا الأسرار المكتومة بمشاورة النصحاء
فأشبه معلومة .

قال النبي - عليه السلام - : (ما سعد أحد برأيه ، ولا شقى
عن مشورة) (١٢) . . . « (١٣) .

فاذا كانت الشورى مطلوبة في كافة الأمور ، فانها من باب أولى
تكون مطلوبة في الأمور المالية للدولة ، خاصة وأنه قد التزم بهنا
الخلفاء ومارسوها على نطاق واسع في مالية الدولة ، فنجد أبا بكر
الصديق - رضى الله عنه - يشاور أهل الشورى في مانعى
الزكاة (١٤) ، وفى التسوية فى العطاء (١٥) .

ونجد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يشاور أهل الشورى
عند قسمة الأرضين ووضع الخراج عليها (١٦) ، كما شاورهم فى
أمر العشور (١٧) .

غاية ما فى الأمر ، أن المراقبة الشعبية فى الفكر المالى الاسلامى
تختلف عن الفكر الوضعى فى نوعية أعضاء المجالس النيابية
والشعبية .

(١٢) هذا الحديث رواه البيهقى فى شعب الايمان عن سعيد بن المسيب

مرسلاً - انظر : الجامع الصغير - للسيوطى ج ٢ ص ٢١ .

(١٣) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٩٩ .

(١٤) انظر : نيل الاوطار - للشوكانى ج ٤ ص ١٢٤ وما بعدها ، والاحكام

السلطانية - للماوردى : ص ١١٣ .

(١٥) انظر : الخراج - لأبى يوسف ص ٤٢ ، والاحكام السلطانية -

للماوردى : ص ٢٠٠ .

(١٦) انظر : الخراج / لأبى يوسف ص ٢٣ .

(١٧) انظر : الخراج / لأبى يوسف ص ١٣٥ .

فالفكر الاسلامى اشتراط لعضوية هذه المجالس ، العلم والمعرفة
والراى والأمانة والحكمة والاختصاص وغير ذلك من الشروط .

بينما نرى الفكر الوضعى فى بعض البلدان اشتراط نسبة معينة
من فئات تغلب عليها الامية ، وعدم القدرة على مناقشة الكثير من
المسائل الفكرية والفنية التى ترتبط بمراقبة مالية الدولة .

وحول شروط عضوية هذه المجالس ذكر الامام الماوردى خصالا
لعضويتها عددها بقوله : « فاذا عزم على المشاورة ، ارتاد لها من
اهلها من قد استكملت فيه خمس خصال :

احدها : عقل كامل ، مع تجربة سالفة ، فان بكثرة التجارب
تصح الروية .

الثانية : ان يكون ذا دين وتقى ، فان ذلك عماد كل صلاح وىاب
كل نجاح .

الثالثة : ان يكون ناصحا ودودا ، فان النصيح والمودة يصدقان
الفكر ويمحضان الراى . . .

الرابعة : ان يكون سليم الفكر من هم قاطع ، وغم شاغل .

الخامسة : الا يكون له فى الامر المستشار غرض يتابعه ، ولا
هوى يساعد . . . » (١٨) .

هاهى آراء الامام الماوردى ، فيمن يصلح لعضوية هذه المجالس
المنوط بها الرقابة الشعبية على اعمال وتصرفات الحكومة . فاین نحن
منها الآن . . ؟

لا شك فان الفكر المالى الاسلامى ، سبق له ومازال بكافة الافكار
والنظم المالية الوضعية ، بواقعية ومثالية ، مشترطا فى اعضاء
المجالس الشعبية ، العلم والمعرفة والدين والخبرة والحكمة
والاختصاص لتكون الرقابة حقيقية تسودها حرية الفكر ، وشجاعة
الراى . .

(١٨) أدب الدنيا والدين : ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

المبحث الثالث

« المراقبة التنفيذية لمالية الدولة »

تمهيد :

اهتم الفكر الاسلامي بالمراقبة التنفيذية لمالية الدولة ، واعتبرها دعامة من دعائم الحكم ، وركنا من أركانه ، فلا تستقيم أمور الدولة الا بهذا النوع من الرقابة ، واهمالها يؤدي الى انحلال الدولة وانهارها .

ولذا فقد أرسى الفكر الاسلامي ، هذا النوع من الرقابة على خطة محكمة الحلقات ، تكفل سلامة مسارها وتحقيق اهدافها .

ففي الحلقة الاولى : من هذه الخطة ، حدد القواعد التي يجب ان تلتزم بها السلطة التنفيذية في اختيار العمال والموظفين الذين سيقومون بإدارة مالية الدولة ، من بين الأكفاء والأمناء القادرين على أداء العمل المنوط بهم على خير وجه .

وفي الحلقة الثانية : ألزم السلطة التنفيذية مداومة الاشراف على ممارسة هؤلاء العمال لأعمالهم ، وارشادهم وتوجيههم الى كيفية أدائهم أعمالهم ، من خلال الأوامر والتعليمات التي تصدر اليهم .

وتمثل هاتان الحلقتان نوعا من الرقابة التنفيذية السابقة على التصرفات الادارية لمالية الدولة :

أما الحلقة الثالثة : والأخيرة ، فهي قيام السلطة التنفيذية بمراقبة عمالها ، ومحاسبتهم عما قدموه من أعمال ، والنظر في تظلمات الرعية .

بحيث تقر ماوافق المصواب من هذه الأعمال ، وتستدرك ما خالفه ، وتعاقب المخطئ ، وتعيب من أحسن .

وتمثل هذه الحلقة ، الرقابة اللاحقة على التصرفات الادارية
لمالية الدولة .

وتأكيداً لهذه الخطة المحكمة ، فقد روى عن عمر بن الخطاب -
رضي الله عنه - قال : « أرأيتم ان استعملت عليكم خير من اعلم ،
ثم امرته بالعدل ، أفقضيت ما على ؟ » قالوا : نعم ، قال : لا ،
حتى أنظر في عمله أعمل بما امرته أم لا » (١) .

لهذا : سنتناول هذا المبحث في مطلبين

الأول : سلطة رئيس الدولة في مراقبة مالية الدولة .

الثاني : سلطة الوزراء في مراقبة مالية الدولة .

* * *

المطلب الأول

سلطة رئيس الدولة في مراقبة مالية الدولة

قد يضعف الوازع الديني لدى العامل في لحظة ما ، فتسول له
نفسه ان يخون الأمانة ، ولذا قرر الفكر المالي الاسلامي ، رقابة
خارجية مادية ، يمارسها اشخاص آخرون ، ممثلة في السلطة
التنفيذية .

ومفهوم السلطة التنفيذية في الفكر السياسي الاسلامي ، تتبلور
في مركز رئيس الدولة (الخليفة) الذي جمع بين رئاسة الدولة
والحكومة وفقاً للاصطلاحات المعاصرة .

فرئيس الدولة ، هو صاحب السلطة التنفيذية ، وأعضاؤها
يستمدون سلطاتهم منه ، وهو وإن فوض بعضهم سلطاته ، فانه
لا يملك ان يفوض مسؤوليته عن جميع ما يحدث أمام الله تعالى أولاً ،
وأمام الأمة (الشعب) ثانياً .

(١) أنظر : السنن الكبرى / للبيهقي ج ٨ ص ١٦٣ .

وتحول هذا المعنى يقول الامام الماوردي : وعلى الخليفة « ان يباشر بنفسه مشاركة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ، ويغش الناصح - وقد قال الله تعالى : « يا داود انا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله » (٢) .

فلم يقتصر سبحانه وتعالى ، على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره في الاتباع حتى وصفه بالضلال ، هذا وان كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مسترع .

قال الذبي - عليه الصلاة والسلام : « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ... » (٣)

وبذلك فعلى رئيس الدولة ، مراقبته لكافة أعمال السلطة التنفيذية ، بوصفه رئيسا لها ، وعلى وجه الخصوص مراقبته لإدارة مالية الدولة .

ويؤكد الامام الماوردي على ذلك فيقول : وعلى الامام ان يكون « لسيرة الولاة متصفحا ، وعن احوالهم مستكشفا ، ليقويهم ان انصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا » (٤) .

ولا سبيل الى تحقيق مراقبة العمال ، الا ان يتخذ رئيس الدولة عيونا له من امناء الناس وصلاحائهم ، لمراقبة الموظفين والعمال فيما نوط اليهم من اعمال ، ولا يتعجل في معاقبة المخالف او المقصر منهم الا بعد ان يتأكد ويتبين له الحق من الباطل عملا بقوله تعالى :

(٢) سورة ص / ٢٦ .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٨٠ .

« يا أيها الذين آمنوا إن جاعكم فاسق بنياً فتبينوا أن تصيبوا قوماً بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين » (٥) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردي : « إن يجعل (رئيس الدولة) على كل منهم (أى العمال) عيونا ومشرفين وأزمنة ، سراً وعلائية ، من امنساء الناس ، ومشايخ الكور (أى الأقاليم) وعلمائها وصلحائها وأهل العفة والعفاف منها .

يتبعون آثاره ، وينهون اليه أخباره ، ويكون سبيل الأمناء والعيون سبيلهم ، ومجالهم مجالهم إذا اخلوا بما هم بسبيله أو ضيعوا منه شيئاً ، أو طابقوا أحداً من العمال على ظلم أو جناية أو فاحشة أو ريبة ، على أن لا يعمل فى ذلك حتى يستيريء ويملى ويصح عنده ثمار الأخبار أسباباً .

والناس عامتهم مطبوعون على الحسد والبغضاء ، موكلون بسوء الظن والفعل ، إلا من عصمه الله من الفساد ، ووفقه للرشاد ، والله لم يأمر بالقضاء إلا بعد تبين الحق وظهور الصدق ، فليثق الله امرؤ فى الحكم ، ولينظر فيما يفعل ويقول » (٦) .

وحتى تكون مراقبة رئيس الدولة ، فعالة ومجدية ، عليه أن يتحرى عن كل كبيرة أو صغيرة من أخبار العمال والموظفين بنفسه ، أو بواسطة أمناء يوثق بخبرهم .

وفى هذا المعنى يقول الامام الماوردي : « إن لا يذهب عليه (رئيس الدولة) صغير ولا كبير من أخبار رعيته وأمور حاشيته ، وسير خلفائه ، والنائبين عنه فى أعماله ، بمداومة الاستخبار عنهم ، ويث أصحاب الأخبار فيهم سراً أو جهراً .

(٥) سورة الحجرات / ٦ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٩٠ .

ويندب لذلك أميناً يوثق بخبره ، ويتصحه في معيبه ومشهده ،
غير شره فيرتشى ، ولا لئى هوئى فيورى أو يعتدى ، لتكثون النفس
الى خبره ساكنة ، والى كشفه عن حقائق الأمور راکنة ، فانه لا يقدر
على رعاية قوم تخفى عليه اخبارهم ، وتضطوى عنه آثارهم .
فربما ظن استقامة الأمور بتمويه الخونة ، فافضى به حسن
الظن الى فساد مملكته وهلاك رعيته . . .

ويجب ان يكون عنايته باخبار من بعد عن حضرته ، كعنايته
باخبار من قرب منها ، بل ربما كان أهم ، لأن بعد الدار يبسط أيدي
الظلمة . . . وربما افضى ذلك الى فسادهم فى الطاعة لقيح آثارهم
ومذموم أفعالهم .

ولا يغتر بمن سداه فى حسن الثقة به ، ويترك الاستخبار عن
حاله تعويلا على من يقدر من سداه ، فربما يصنع فى الأول ،
ويغتر فى الآخر ، فان تقلب الزمان يغير أهله ، فربما افسد
الضالغ ، وأصلح الطالح ، فما تبقى الدنيا على حالة ، ولا تمنع
من استحالة .

واذا أخبر بمكر لم يستعجل المؤاخذه والانتكار ، ويثبت لكشفه
حتى يقف على حقه من باطله ، فما كل مخبر يصدق فى خبره .
واذا عرف بالأكانة للكشف ، لم يخبر الا بالصدق ، ولم يعاقب الا
المستحق (٧) . . .

وصفوة القول : ان رئيس الدولة فى مراقبته لمالية الدولة تتضمن
ثلاث مراحل :

الاولى : وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، مع اختيار

(٧) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : من ٢٤٨ - ٢٥٠ . . .

الأكفاء والأميناء لإدارة مالية الدولة ، ولهذا يقول الامام الماوردي :
ان على الخليفة « تقليد التصحاح فيما يفوضه اليهم من الأعمال ،
ويكفه اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالأكفاء مضبوطة ، والأموال
بالأميناء محفوظة » (٨) .

الثانية : التوجيه والإرشاد للموظفين والعمال الذين يتولون إدارة مالية الدولة ، عند مباشرتهم لأعمالهم ، من خلال الكتب والأوامر التي تصدر إليهم من رئيس الدولة والسلطة المنوطة بذلك .

الثالثة : المراقبة المستمرة على أعمال العمال ، ومخابرتهم ومعرفة مطابقة أعمالهم للشروط والأوضاع المقررة من قبل .

وبذا تصبح مراقبة رئيس الدولة ، فعالة وهادفة الى اصلاح ادارة مالية الدولة ، وتقويم المعوج من العاملين فيها .

[illegible]

* * *

The following table shows the results of the experiments conducted on the 10th of May 1901. The results are given in the form of a table, the columns of which are headed by the names of the experiments, and the rows by the names of the experiments. The results are given in the form of a table, the columns of which are headed by the names of the experiments, and the rows by the names of the experiments.

(١) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ، وانظر : نصيحة الملوك : ص ١٧٦ .

المطلب الثانى

سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

قرر الفكر السياسى الاسلامى نظام الوزارة ، وقد سعى مساعداً الخليفة فى ادارة جانب من شئون الدولة وزيراً .
فالوزير : هو مساعد رئيس الدولة ، يقولى ادارة شئون الدولة ، أو جانباً من شئونها ، نيابة عن رئيس الدولة ، فله النظر فى شئون التعليم أو الصحة أو الزراعة أو الصناعة أو التجارة أو الجهاد أو المالية أو غير ذلك من شئون الدولة .
وسلطت الوزراء واختصاصاتهم نوعان :

- وزير تفويض : (أى رئيس وزراء) يفوض اليه النظر فى أمور الدولة ، وله التصرف فى شئونها الداخلية والخارجية على رأيه واجتهاده .
- وزير تنفيذ : (أى وزير عادى) تكون مهمته تنفيذ سياسة الحكومة فى مجال اختصاصات وزارته .

وحول اختصاصات وزير التفويض يقول الامام الماوردى :
« فاما وزارة التفويض : فهو أن يستوزر الامام من يفوض اليه تدبير الأمور برأيه وامضاءها على اجتهاده . »

لأن ما وكل الى الامام من تدبير الأمة ، لا يقدر على مباشرة جميعه الا باستنابة ، ونيابة الوزير المشارك له فى التدبير أصح فى تنفيذ الأمور من تفرده بها ، ليستظهر به على نفسه ، وبها يكون أبعد عن الزلل وامنع من الخلل . . . « (٩) .
وبذلك يكون لوزير التفويض ، مباشرة كافة اختصاصات الحاكم لكل ما يتعلق بشئون ادارة الدولة ، ويباشر تنفيذ الأمور التى دبرها ، بما فى ذلك الاشراف على تنفيذ ومراقبة مالية الدولة .

وحول اختصاصات وزير التنفيذ يقول الامام الماوردي : « وأما وزارة التنفيذ ، فحكمها أضعف ، وشروطها أقل ، لأن النظر فيها مقصور على رأى الامام وتديره ، وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة ، يؤدى عنه ما امر ، وينفذ عنه ما ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة ، وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ولا متقلدا لها » (١٠) .

وبذلك فمهمة هذا الوزير تنفيذ أوامر الحاكم وتعليماته ، وعدم التصرف فى شئون الدولة من تلقاء نفسه ، وهو واسطة بين الحاكم والرعية فى تنفيذ سياسة الدولة .

وصفوة القول : فإن الوزراء فى الفكر المالى الاسلامى ، لهم الحق فى مراقبة تحصيل الاموال ، وكيفية انفاقها ، ورفع نتائج ذلك الى الحاكم ، ومع ذلك فهم ليسوا بمنأى عن مراقبة الحاكم لهم ، وله عزلهم ومصادرة اموالهم اذا حدث من بعضهم ما يخل بالأمانة ، وهم والحاكم يخضعون الى المراقبة الشعبية .

والى هذا الحد انتهى دورنا فى هذا الموضوع .

* * *

والى هذا الحد انتهى دورنا فى هذا الموضوع .

المبحث الرابع

سلطة مراقبة الدواوين المالية للدولة

تمهيد:

قرر الفكر المالي الإسلامي ، إنشاء دواوين مخصصة للقيام بمهام الرقابة على أعمال الإدارة ، وذلك بجانب الاستمرار في المراقبة الشعبية والرئاسية .
ويعد كل من ديوان المظالم وولاية الحسبة ، من أهم الدواوين المتخصصة التي اضطلعت بمهام مراقبة مالية الدولة .

وكان سبب إنشائهما ، اتساع رقعة الدولة الإسلامية ، وتشعب أمورها ، وضعف وأزع الضمير فيها ، وانحراف بعض النفوس عن مسيرة الخير ، وأصبح المجتمع الإسلامي كأي مجتمع إنساني آخر ، لا يخلو فيه من وقوع الظلم من القوى على الضعيف ، والحاكم على المحكومين ، وقد نشأت ظلمات تعدت طبيعة خطرها حدود القضاء .

هذا وسنتناول اختصاصات كل من ديوان المظالم ، وولاية الحسبة في مطلبين .

المطلب الأول : اختصاصات ديوان المظالم في مراقبة مالية الدولة

المطلب الثاني : اختصاصات ولاية الحسبة في مراقبة مالية الدولة

المطلب الأول اختصاصات ديوان المظالم (١) فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماورى ديوان المظالم وصاحبه وهدفه ، بقوله :
« ونظر المظالم ، هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر
المقنازعين عن التجاخذ بالهية ، فكان من شروط الناظر فيها أن
يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهية ، ظاهر العفة ، قليل
الطمع ، كثير الورع ، لأنه يحتاج فى نظره الى سطوة الحماة ،
وثبت القضاة ، فيحتاج الى الجمع بين صفات الفريقين ، وإن يكون
بجلالة القدر نافذ الأمر فى الجهتين » (٢)

وقد أخذ هذا النظام فى التطور منذ صدر الاسلام ، حتى أصبح
نظاما من نظم الحكم فى الدولة .
ولا يعني هنا أن نتناول كافة الجوانب المتعلقة بديوان المظالم ،
بل الذى يعنيها هو اختصاصاته ودوره فى مراقبة مالية الدولة .

(١) لمزيد من التفصيل حول ديوان المظالم ، انظر الكتب التالية :
الاحكام السلطانية / ص ٧٧ وما بعدها ، والاحكام السلطانية / لأبى يعلى
الفرام ص ٧٤ وما بعدها ، والمقدمة / لابن خلدون ص ١٩٨ وما بعدها ،
والخطوط القرينية / لطفى الدين أحمد بن على - المعروف بالقرينى ج ٧ ص ٢٠٧
وما بعدها ، والحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى / لادم مترز ج ١
ص ٤٠٩ وبعدها ، والتراتب الادارية / لعبد الحى الكنتانى ج ١ ص ٢٢٦
وما بعدها .

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٧٧ ، يبدو من خلال هذا التعريف أن ديوان
المظالم يشبه محاكم الاستئناف ، ولكنه يزيد عليها بقوة التنفيذ ، فهو يصدر
الاحكام ويقوم على تنفيذها ، وهو قريب الشبه بنظم القضاء الادارى الذى
عملت به الدول المعاصرة ، والذى يختص بالفصل فى المنازعات التى تنشأ
بين الافراد والحكومة ، فينظر فى ظلمات الناس وصغار العاملين من كبار
رجال الدولة والحاكمين ، فينصف المظلوم ، ويعطى كل ذى حق حقه مهما
سما قدر المعتدى ولو كان محتما بالحاكم أو صاحب وظيفة عليا .

وقد قسم الفكر المالى الاسلامى ، اختصاصات ديوان المظالم فى مراقبة مالية الدولة ، الى قسمين : -

القسم الاول : اختصاصات يتولاها من تلقاء نفسه :

وذلك دون حاجة الى تظلم يرفع اليه من ذوى الشأن ، ويتعلق بالمصالح العامة للدولة ، وعلى الاخص ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ، وهذه الاختصاصات هى : -

١ - النظر فى تعدى الولاة والعاملين على الرعية :

لصاحب المظالم أن يتتبع سيرة الولاة والعمال ، ليكشف عن أحوالهم ، أن أحسنوا أو ظلموا ، فإن كانوا من العادلين شكرهم وشجعهم ، وإن ظلموا قوهم وأرشدتهم أو استبدل بهم غيرهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « ... النظر فى تعدى الولاة على الرعية ، وأخذهم بالعسف فى السيرة ، فهذا من لوازم النظر فى المظالم الذى لا يقف على ظلامة متظلم .

فيكون لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحوالهم مستكشفا ، ليقوهم أن أنصفوا ، ويكفهم أن عسفوا ، ويستبدل بهم أن لم ينصفوا » (٣) ...

٢ - النظر فى جور العمال فيما يجبون من أموال :

لصاحب المظالم أن ينظر فيما جمعه العمال من الرعية ، فإن كانوا يجوزون على الناس فى طريقة التحصيل ، فعليهم أن يراجع القوانين حسبما هى مثبته فى الدواوين ، فيحمل العمال عليها والالتزام بها ، فإن كانوا قد رفعوه الى بيت المال - (الخزانة العامة للدولة) - رده الى أصحابه وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه وعاقبهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي أن ينظر الى :
« جور العمال فيما يجبونه من الأموال ، فيرجع فيه الى القوانين
العادلة في دواوين الأئمة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ،
وينظر فيما استزادوه ، فإن رفعوه الى بيت المال أمر برده ، وإن
أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه » (٤) .

وبهذا فإن والى المظالم ينظر الى ثلاثة اعتبارات يقرر فيها
الحق وهى : -

- طريق التحصيل الذى ينبغى أن يكون بحق دون الذى .
- تجرى الدقة فى مقدار الأموال المحصلة .
- النظر فيما يأخذه العمال لأنفسهم ظلما ، فيرده المأخوذ
لأصحابه ، ويعاقب الآخذ عقاب المرتشى .

٣ - مراقبة كتاب الدواوين فيما يستوفون من الأموال :

لصاحب المظالم أن يراقب أحوال هؤلاء الكتاب وما وكل اليهم
من أموال ، وذلك ليطمئن الى حسن سير الأمور على نمط سليم من
الدقة والأمانة ، وله مطلق الصلاحيات فى مكافأة الأمين والقصاص
من المنحرف .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي على والى المظالم
أن يتصفح : « كتاب الدواوين ، لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت
أموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه أعاده .

فيتصفح أحوال ما وكل اليهم ، فإن عدلوا بحق من دخل أو
خرج الى زيادة أو نقصان الى قوانينه وقابل على تجاوزه » (٥) .

وبهذا فإن والى المظالم له أن يتأكد من أن إيرادات الدولة :

(٤) الأحكام السلطانية : ص ٨٠ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ٨١ .

قد أضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقتها للقوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقا لما تم صرفه فعلا .

القسم الثانى : اختصاصات يتولاها بناء على تظلم متظلم :

من الاختصاصات التى ينظر فيها والى المظالم بناء على مايقدم اليه من ذوى الشأن وتتعلق بمراقبة مالية الدولة هى :

١ - تظلم المسترزقة (الموظفين) اذا نقصت رواتبهم أو تأخرت عنهم .

لصاحب المظالم عندما يتظلم الموظفون من إحجاف النظر بهم ، أن يرفع الظلم عنهم واجراء الأمور على طبيعتها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على والى المظالم عندما يرفع اليه تظلم الموظفين أن ينظر فى : « تظلم المسترزقة من نقص الرزاقهم أو تأخرها عنهم وإحجاف النظر بهم ، فيرجع الى ديوانه فى فرض العطاء العادل ، فيجريهم عليه ، وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل .

فان أخذه ولاية أمورهم استرجعه منهم ، وان لم يأخذه قضاه

من بيت المال » (٦) .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ٨١ ، وهذا هو ما يشبه الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات - فى جمهورية مصر العربية - من مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالدولة ، للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مع ملاحظة : أن الجهاز المركزى للمحاسبات ، ليس له سلطة أمرة فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ، ورايه استشارى ، فقد يؤخذ به وقد لا ينفذ .

بخلاف والى المظالم الذى له سلطة التنفيذ وفاعلية المراقبة ورد الحق الى أصحابه بأسرع وأيسر الطرق .

٢- رد الأموال المغصوبة إلى أصحابها :

لصاحب المظالم عندما تقدم إليه الظلمات برء المغصوب ، أن يقوم برء الأموال التي أصحابها ، سواء كان المغتصب الدولة أو الأفراد وسواء كانت الأموال مقتصبة من الحكام ، أو من الأفراد ، متى ثبت له ذلك بكافة القرائن والوثائق .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي ، يختص والى المظالم . . . : « رد المغصوب . وهى ضربان :

أحدهما : غصب سلطانية ، قد تغلب عليها ولاية الجور . كالأملاك المقبوضة عن أربابها ، أما لرغبة فيها ، وأما لتعد على أهلها . فهذا ان علم به والى المظالم عند تصفح الأمور ، أمر برءه قبل التظلم إليه .

وان لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه ، ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم الى ديوان السلطنة ، فاذا وجد فيه ذكر قبضها على مالها عمل عليه ، وأمر بردها اليه ، ولم يحتج الى بيعة تشهد به ، وكان ما وجد فى الديوان كافيا . . .

والضرب الثانى : من الغصب ما تغلب عليه ذور الأيدى القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة .

فهذا موقوف على تظلم أربابه ، ولا ينتزع من يد غاصبه إلا بأحد أربعة أمور : -

- أما بإعتراف الغاصب وإقراره .
- وأما يعلم والى المظالم ، فيجوز له أن يحكم عليه بعلمه .
- وأما ببيعة تشهد على الغاصب بغضبه ، أو تشهد للمغصوب منه بملكه .

- وأما بتظاهر الاخبار الذى ينفى عنها التواطىء ، ولا يختلج فيها الشكوك ، لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا فى الأملاك بتظاهر الاخبار ، كان حكم ولاية المظالم بذلك أحق « (٧) » .

وهكذا ترى اتساع اختصاصات والى المظالم سلطته فى رد ما اعتصب من المال العام ، وحقه فى أن يحكم فى المظالم بعلمه ، وفى رد الأملاك بتظاهر الاخبار ، واعتماده الى حد كبير على الحسابات ، ومدى انتظامها ومطابقتها للواقع .

٣ - الاشراف على الأوقاف العامة والخاصة وإجرائها على شروط واقفيها :

لصاحب المظالم حق تصفح الأوقاف العامة والخاصة ، للتأكد من أن ريعها يجرى وفقاً لشروط واقفيها ، ويرجع فى ذلك الى الدواوين المحفوظ بها الحجج ، أو الكتب القديمة التى يغلب على الظن صحتها .

وحول هذا الاختصاص يشير الامام الماوردى فيما يختص به والى المظالم من تصفح الوقوف بقوله : « مشاركة الوقوف ، وهى ضربان : عامة وخاصة .

فأما العامة : فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن فيها متظلم ، ليجريها على سبيلها ويمضيها على شروط واقفيها اذا عرفها من أحد ثلاثة أوجه :

- أما من دواوين الحكام المتكوثين لحراسة الأحكام .
- وأما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من معاملة ، أو ثبت لها من ذكر وتسمية .

- وأما من كتب فيها قديمة تقع في النفس صحتها ، وإن لم يشهد الشهود بها ، لأنه ليس يتعين الخصم فيها ، فكان الحكم أوسع منه في الوقوف الخاصة .

والأما الوقوف الخاصة : فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها ، لوقفها على خصوم متعينين ، فيعمل عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحاكم ، ولا يجوز أن يرجع إلى ديوان السلطنة ، ولا إلى ما يثبت من ذكرها في الكتب القديمة إذا لم يشهد بها شهود معدلون « (٨) » .

وصفوة القول : فديوان المظالم له دور هام في مراقبة مالية الدولة إذا تولاه من بيده السلطة الفعلية في الدولة من الخلفاء ونوابهم .

ولذا نجده ينظر في الأمور المكتملة للسلطة ، فله حق الفصل في كل خصومة مالية تقع بين الأفراد والسلطة الحاكمة ، لوضع الأمور في نصابها وفق أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية الغراء .

وله حق التفتيش على ما يحصله العمال من أموال الرعية ومراقبته الفعالة على مالية الدولة .

وله حق نظر الشكاوى من كتاب الدواوين ، خاصة شكاوى الموظفين ، كما له حق في الأموال المغصوبة ، وجرى الأوقاف على شروط واقفيها .

ومن هنا ندرك مبلغ أهمية هذا الديوان واختصاصاته في مراقبة مالية الدولة .

* * *

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٨٢ ، ٨٣ .

المطلب الثانى

اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماوردى وظيفة المحاسب بأنها : « أمر بالمعروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن المنكر اذا أظهر فعله . » (٩) .

وقد اخذت ولاية الحسبة فى الفكر الاسلامى نموا وتطورا حتى أصبحت نظاما فريدا للرقابة الدينية والاجتماعية والمالية والاقتصادية للدولة الاسلامية .

فقد تولاهما رسول الله - ﷺ - بنفسه ، وقلدها غيره ، وقام بها من بعده الخلفاء والولاة ، وكان أئمة الصدر الاول الاسلامى يباشرونها بأنفسهم ، ثم صارت ولاية من ولايات الدولة ، ونظاما من أنظمتها جرى عليها الولاية والحكام .

ولا يعنينا هنا أن نتناول كافة جوانب نظام الحسبة ، بل ما يهمنا ، هو ما يتعلق باختصاصاتها فى مراقبة مالية الدولة ، وأهمها : -

(٩) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٠ ، ولزيد من التفصيل حول ولاية الحسبة انظر الكتب التالية : الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٢٤٠ وما بعدها وكتاب الخصبة / لابن تيمية ص ٦ وما بعدها ، وكتاب نهاية الرتبة فى طلب الحسبة / للشيرازى ، وكتاب معالم القرية فى طلب الحسبة / للقرشى - المعروف بابن الاخوة ، وكتاب المقدمة / لابن خلدون ج ٢ ص ٥٧٦ وما بعدها ، وكتاب الطرق الحكمية / لابن القيم الجوزية ص ٢٤٠ وما بعدها ، وكتاب احياء علوم الدين / للامام الغزالى ج ٢ ص ٣٠٢ وما بعدها وكتاب الحسبة فى الاسلام / للمشيخ ابراهيم الشهاوى .

١ - مراقبة إيرادات الدولة :

لوالى الحسبة اذا ثما الى علمه ، ان هناك قوما يمتنعون عن اخراج نصيب الدولة فى الاموالهم ، او يتهربون من دفعها بأسلوب أو بآخر ، فله ان يأخذها منهم جبرا .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وأما الممتنع من اخراج الزكاة .

فان كان من الاموال الظاهرة : فعامل الصدقة يأخذها منه جبرا أخص ، وهو بتعزيره على الغلول ان لم يجد له عذرا أحق .

وان كان من الاموال الباطنة : فيحتمل أن يكون المحتسب أخص بالانكار عليه من عامل الصدقة ، لأنه لا اعتراض للعامل فى الاموال الباطنة ... » (١٠) .

٢ - مراقبة نفقات الدولة :

لوالى الحسبة أن يعمل على عدم انفاقها الا فى الأبواب المخصصة لها شرعا ، ومن ثم فاختصاصاته تمنع الاسراف والتبذير والبدخ من جانب القائمين على هذه النفقات ، عملا بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

كما ان له الحق فى منع غير المستحق للزكاة من الاموال الباطنة ، التى يختص باخراجها أصحابها بأنفسهم ، لأن هذه الاموال جزء من إيرادات الدولة ، وان اختلفت اليد القائمة على صرفها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وأن رأى رجلا يتعرض لمسألة الناس فى طلب الصدقة ، وعلم أنه غنى اما بمال أو عمل ، أنكره عليه وأدبه فيه ، وكان المحتسب بانكاره أخص من عامل الصدقة ..

ولو رأى عليه آثار الغنى ، وهو يسأل الناس أعلمه
تحريمها على المستغنى عنها ...

وإذا تعرض للمسألة ذو جلد وقوة على العمل زجره ،
وامره أن يتعرض للاعتراف بعمله ، فإن أقام على المسألة عززه
حتى يقطع عنها ... « (١١) » .

٣ - مراقبة المرافق العامة :

لوالى الحسبة حق مراقبة المرافق العامة للدولة ،
فيعمل على صيانتها وتوفير المال اللازم لها من بيت المال ،
والا ألزم القادرين بالانفاق عليها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي :
« فالبلد الذى تعطل شربه أو استهدم سورته ، أم كان يطرقه
بنو السبيل من ذوى الحاجات ، فكفوا عن معونتهم .

فان كان فى بيت المال مال ، لم يتوجه عليهم فيه ضرر ،
أمر بإصلاح شربهم وبناء سورهم ، وبمغونة بنى السبيل
فى الاجتياز بهم ، لأنها حقوق تلزم بيت المال دوتهم ،
وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم .

فأما اذا أعوز بيت المال ، كان الأمر ببناء سورهم
وإصلاح شربهم وعمارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل
فيهم متوجها الى كافة ذوى المكنة منهم ، ولا يتعين أحدهم
فى الأمر به .

وان شرع ذوى المكنة فى عملهم وفى مراعاة بنى السبيل ،
ويأشروا القيام به ، سقط عن المحتسب حق الأمر به ، ولم
يلزمهم الاستئذان فى مراعاة بنى السبيل ، ولا فى بناء ما كان

مهذوما . « (١٢) .

وهكذا نرى ان الامام الماوردى ، جعل من اختصاصات والى الحسبة فى هذا الاختصاص ، جمع المال فى حالتين : -

الأولى : جمعها من أجل الانفاق على صيانة المرافق العامة التى لا غنى للناس عنها ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يفي بهذا الغرض .

الثانية : جمعها من أجل اعانة بنى السبيل ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يكفى لهذا الغرض .

وصفوة القول : فان نظام الحسبة ، هو أحد نظم المراقبة المالية للدولة ، له استقلاله فى مباشرة أعماله الرقابية عن بقية أجهزة الدولة ، لأنه أقره الى الرقابة على المجتمع بأكمله منها الى الرقابة على الولاة والعمال وأصحاب السلطان .

فهو يحمى المجتمع ماديا وأديبيا وأخلاقيا ، حماية غير محدودة بحدود ولا مقيدة بقيود ، الا حدود الأمن وقيود الذوق .

وأهم سمات والى الحسبة فى مراقبته لمالية الدولة ، أن أن يحكم فيما لا يتوقف على دعوى من مدع ، لأن ما لا تتم مصلحة الأمة الا به ، فيجب الا يتوقف على مدع ومدعى عليه ، بل له أن يحكم فيه بالامارات والعلاقات الظاهرة والقرائن البينة .

هذا ولوالى الحسبة فى مراقبة مالية الدولة طريقتان :

الأولى : تقوم على المحبة والعدل ، دون القسوة والقوة ،

وذلك من أجل الرغبة في الخير والنفور من الشر ، ليؤدي كل فرد ما يجب عليه طبقا لأحكام الشرع ، ووصولاً الى مجتمع التكافل الاجتماعي والرفاهية الاقتصادية .

الثانية : تقوم على القوة والحزم والعقاب ، عندما يضعف الوازع الديني لدى بعض الأفراد .

ولهذا فإن مراقبة وإلى الحسبة لمالية الدولة من أهم طرق الكشف عن المتلاعبين العابثين بأموال الدولة ، وبمصالح الأمة .

ولذا نوصي أن يوجد وإلى الحسبة لمراقبة مالية الدولة ، ويكون بمثابة رقيب تقوم مراقبته على الدقة ، والحزم والعقاب لكل من تسول له نفسه في العبث بأموال ومقدرات المصالح العامة للدولة ، خاصة وأننا اليوم فقدنا المراقبة الذاتية ، بفقدان الوازع الديني .



« تعقيب »

« حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى »

ان المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ، بأنواعها المختلفة وأساليبها لتباينة ، كان لها الكبر الأثر فى استتباب احوال المسلمين بما يتفق والصالح العام .

فلقد بلغ حرص المسلمين على الالتزام بان الفرد لا يأتى فعلا يشك فى صحته أو يرتاب فى حكمه ، ولا يخشى فى ذلك الا الله سبحانه وتعالى الذى يعلم السر وما تخفى الصدور .

وقد تناول الفكر المالى الاسلامى أنواع المراقبة المالية من مراقبة ذاتية ، وشعبية ، وتنفيذية ، وأجهزة ادارية (ديوان المظالم وولاية الحسبة) متخصصة فى المراقبة المالية ، وكشف البحث عن مجموعة من النتائج والملاحظات التى لها أهمية كبيرة بالنسبة لمراقبة مالية الدولة أهمها : -

- ان الفكر المالى الاسلامى ، عرف المراقبة المالية منذ نشأته ، وأحاط بكللياتها ومظاهرها فى شمول وفاعلية ، لم تصل اليها أنظمة المراقبة الوضعية القديمة أو المعاصرة .

وهو الأمر الذى ينفرد به ذاتية الفكر الاسلامى وجوانبه الروحانية السامية التى يمتد أثرها الى بنيان الفرد المسلم والمجتمع الاسلامى .

- ان المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى ، تتميز بالمرونة والقدرة على الاستجابة السريعة والملاءمة لكل ما قد يحدث من متغيرات فى مجال النظم المالية للدولة عبر التاريخ .

فهي قادرة على مواجهة جميع المتغيرات التي تطرأ على نظم الدولة المالية في كل عصر ومكان الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

- ان فاعلية المراقبة المالية في الفكر المالى الاسلامى ، تحقق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها ، لأنها تتميز بالقيم والاخلاقيات والسمو والروحانية وسيطرة الوازع الدينى .

بخلاف تدنى هذه الفاعلية في الانظمة الوضعية المعاصرة ، لفقدان الرقابة الذاتية ، التي ينظر اليها الفكر المالى الاسلامى على أنها خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الادارى بشتى صوره ومظاهره .

- ينفرد الفكر المالى الاسلامى ، في مراقبته لمالية الدولة ، بملامح ومعالم خاصة متكاملة ، ومتميزة عن سائر أنظمة المراقبة المالية المعاصرة .

سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيفه الفكر الاسلامى من أبعاد جوهرية فى تكريس الاحاطة والشمول والفاعلية فى نظم المراقبة المالية للدولة ، خاصة مراقبة الدواوين للولاء والعمال ورصد تصرفاتهم ، وتحريك الرقابة تجاه الاخطاء التى يرتكبونها فى أعمالهم ، ليكشف عن مدى الأصالة والعلمية ، التى لا يمكن أن تتوافر بطبيعة الحال لأنظمة المراقبة فى المفهوم المعاصر .

وصفوة القول : فان الباحث المحايد والمنصف ، لا يسعه ازاء هذه الحقائق ، سوى الاعتراف بأن المفهوم المعاصر فى تطبيقاته لمراقبة مالية الدولة مستمدة من المبادئ والأصول

العلمية التي قامت عليها تطبيقات المراقبة المالية في الفكر
الاسلامى .

واذا كان ذلك ينصرف فقط على مجال الرقابة الشعبية
والتنفيذية ، فإنه لا ينصرف الى المراقبة الذاتية التي فقدت
اهميتها فى الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة .

* * *

الفصل الثانى

« محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم »

تمهيد :-

ان الهدف من مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، ينصب على سلامة استتخدام أموال الدولة فى الأغراض التى خصصت لها ، وعدم تعرضها للاهمال أو الاسراف أو السرقة أو الاختلاس .

وأن المنصرف منها قد تم وفق القوانين واللوائح السارية ، والنظم الموضوعة لهذا الغرض ، وأن الايرادات قد تم تحصيلها وفق الحقوق لمشروعة والقرارات والأوامر المعمول بها ، وأنها وردت الى بيت المال (الخزانة العامة) فى المواعيد المحددة بدون زيادة أو عجز .

وكانت الدواوين المتخصصة ، والتى تتمتع باستقلال ذاتى - مثل ديوان المظالم وولاية الحسبة وديوان الأزمة - ودواوين الأموال الأخرى ، تقوم بمراجعة النفقات والايرادات ، من حيث صحة مستنداتها واستيفاء التوقعيات والتأكد من صحتها بكافة طرق الاثبات .

كما كانت تتصفح سجلات الايرادات المختلفة ، للتأكد من سلامتها ومطابقتها للقوانين العادلة ، وعدم وجود نقص أو خلل بها .

وكان من اختصاص هذه الدواوين ، مراجعة حسابات العمال المتولين التحصيل والانفاق فى جميع أقاليم الدولة وولاياتها ، وذلك لحفظ حقوق الدولة ، وحقوق الرعية طبقاً

لأحكام الشريعة الإسلامية والتعليمات - والأوامر الصادرة
من ولي الأمر .

هذا فضلا عما كان يقوم به الرسول - ﷺ -
والخلفاء العادلون من رقابة ، للحرص على عدم التسيب
في الانفاق العام وعلى ضبط تخصيل إيرادات الدولة كاملة ،
محاسبين أشد الحساب للقائمين بإدارة مالية الدولة ، مع
توقيع العقوبات الرادعة للمخالفين والمنحرفين منهم ، حماية
لأموال الدولة من الضياع والهلاك .

وستتناول هذا الفصل في مبحثين : -

الأول : محاسبة القائمين على مالية الدولة .

الثاني : عقوبات المخالفين لمالية الدولة .

* * *

المبحث الأول

« محاسبة القائمين على مالية الدولة »

تهدف المحاسبة فى الفكر المالى الاسلامى ، الى تنظيم محاسبة الحقوق والالتزامات والتوازن بينهما ، وتسجيلها وتحرير المستندات الخاصة بها مهما كانت صغيرة ، من أجل احقاق الحقوق ، ورفع الكفاءات وترشيد القرارات ، تنفيذاً لأحكام الله تعالى من أوامر ونواهي .

وتستلزم طبيعة المحاسبة ضرورة متابعة القائمين على مالية الدولة فى اعمالهم ، ثم تقويمها على فترات زمنية معينة ، يمكن فى نهاية كل منها تحديد مدى ما حققوه من عمل ، ومدى ما حققوه من نتائج ، ومدى مطابقة هذه النتائج بما هو مطلوب منهم ، وعلى هذا الأساس يمكن مكافأة من أحسن ، وعقاب من أساء .

وحتى تكون المحاسبة على أساس سليم ، ينبغي أن تحصي أعمال كل عامل ، وأن تسجل أعماله عليه ، ليتمكن الحكم عليه حكماً صحيحاً ، وكشف نواحي النبوغ والأمانة ، أو القصور والخيانة .

- محاسبة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - للقائمين على مالية الدولة :

حدد رسول الله - ﷺ - سمات هامة فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، فشجع الامناء منهم ، ووصفهم بأنهم من المتصدقين .

فعن أبى موسى الأشعرى - رضى الله عنه - قال - قال رسول الله - ﷺ - : « ان الخازن المسلم الأمين الذى يعطى ما امر به كاملا موفرا طيبة نفسه ، حتى يدفعه الى الذى امر له به ، أحد المتصدقين » (١) .

وبالعكس ، فكل من قصر أو تسبب فى عنت المستحقين ، أو نقص شيئا من حقوقهم ، فانه يكون مازورا ومعاقبا من الله تعالى .

فعن خولة الانصارية - رضى الله عنها - قالت سسمعت النبى - ﷺ - يقول : « ان رجلا يتخوضون (أى يتصرفون) فى مال الله بغير حق ، فلهم النار يوم القيامة » (٢) .

وعن بريدة الأسلمى - رضى الله عنه - عن النبى - ﷺ - قال : « من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد فهو غلول » (٣) .

وحين استعمل رسول الله - ﷺ - رجلا من بنى الأزد - يقال له : (ابن التيتية) ، على صدقات بنى سليم ، فجاء الرجل الى رسول الله - ﷺ - يقول : هذا لكم ، وهذا أهدي الى .

فقام رسول الله - ﷺ - فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : ما بال العامل نبعثه ، فيقول : هذا لكم وهذا أهدي الى ؟ أفلا جلس فى بيت أبيه وبيت أمه ، فينظر ، هل يهدى اليه

(١) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٠ - اصدار المجلس الاعلى للشئون الاسلامية - وزارة الاوقاف - جمهورية مصر العربية .

(٢) أخرجه البخارى ج ٥ ص ٢١٢ .

(٣) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٢ ، الأموال لابی عبيد ص ٣٧٧ وما بعدها ، والطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدي ج ٧ ص ١٧٦ .

أم لا ؟ . والذى نفس محمد بيده لا يأتى أحد منهم بشيء إلا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر (أى تصيح) ، ثم رفع يديه ، حتى رأينا عفرة أبطية ، ثم قال : « اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت ؟ » (٤) .

- محاسبة الخلفاء - رضى الله عنهم - للقائمين على مالية الدولة :

وعلى نهج رسول الله - ﷺ - فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، سار الخلفاء والأمراء والولاة فى محاسبة موظفى مالية الدولة .

فهذا أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - يضع نواة نظام محاسبة الولاة عندما قدم معاذ بن جبل أمير اليمن على المدينة ، بعد وفاة رسول الله - ﷺ - فقال له : ارفع حسابك ، فقال معاذ : احسابان ؟ حساب من الله ، وحساب منكم ؟ لا والله لا الى لكم عملا أبدا (٥) .

وهاهو عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يضع نظاما دقيقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ويحدثنا التاريخ بالعديد من الحوادث التى حاسب فيها الولاة والعمال ، وكان بينهم أبو هريرة الصحابى الجليل عاملة على البحرين وعمرو بن العاص عاملة على مصر ، وخالد بن الوليد عاملة على الشام ، والنعمان بن عدي عاملة على ميسان ، وثنايف بن عمرو الخزاعي عاملة على مكة وغير هؤلاء من عمال الاقاليم (٦) ، حيث كان

-
- (٤) انظر : الأموال / لابی عبید ص ٣٧٧ ، والخراج / لابی يوسف ص ٨٢ ، وصحيح البخارى ج ٩ ص ٣٦ ، وصحيح مسلم - ج ٤ ص ٤٩٧ .
- (٥) عيون الاخبار / لابن قتيبة الدينورى ج ١ ص ٦٠ .
- (٦) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١١٣ وما بعدها .

يقوم بإحصاء دقيق لثروة الولاية قبل توليهم لأعمالهم ، ثم يلزمهم بالمحاسبة عند الاعتزال .

وكان - رضى الله عنه - يقاسم عماله فيما زاد على أموالهم الخاصة عند توليهم شؤون مالية الدولة ، والتي لا يسمح رواتبهم وأعطياتهم بتكوينها فى فترة توليهم أعمالهم ، كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم على المدينة ، بأن يدخلوا نهارا ، ولا يدخلوا ليلا ، كي لا يحجبون شيئا من الأموال (٧) .

وهكذا استمر الخلفاء والولاة فى محاسبة القائمين على مالية الدولة وأنشاء الدواوين المتخصصة فى مراقبة السجلات المالية للدولة ، فى ضوء القوانين العادلة ، من غير زيادة على الرعية ، أو نقص لحق بيت المال ، ولا يخرج من أموال الدولة إلا ما علم صحته ، مع لزوم رفع الحساب فى كل وقت حين .

وحول اختلاف حكم المحاسبة ، باختلاف ما يقوم به العمال من أعمال ، يقول الامام الماوردى : « فإن كانوا من عمال الخراج ، لزمهم رفع الحساب ، ووجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه .

وان كانوا من عمال العشر ، لم يلزمهم - على مذهب الشافعى - رفع الحساب ، ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة ، لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاة ، ولو تفرد أهلها بمصرفها أجزاء .

ويلزمهم على - مذهب أبى حنيفة - رفع الحساب ، ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك .

- وإذا حوسب من وجبت عليه محاسبته من العمال ، نظر .

فان لم يقع بين العامل وكاتب الديوان خلف ، كان
كاتب الديوان مصدقا فى بقايا الحساب .

فان استتراب ولى الأمر ، كلفه احضار شواهد ، فبان
زالت الريبة عند سقط اليمين فيه ، وان لم تزل الريبة وأراد
ولى الأمر الاحلاف على ذلك أحلف العامل دون كاتب الديوان ،
لان المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

- وان اختلفا (العامل وكاتب الديوان) فى الحساب نظر .

فان كان اختلافهما فى دخل ، فالقول فيه قول
العامل ، لانه منكر .

وان كان اختلافهما فى خرج ، فالقول فيه قول الكاتب ،
لانه منكر .

وان كان اختلافهما فى مساحة تمكن اعادتها ، اعتبرت
بعد الاختلاف وعمل على ما يخرج به صحيح الاعتبار .

وان لم يمكن اعادتها ، احلف عليها رب المال دون
الماسح . « (٨) » .

وهكذا نجد الامام الماوردى جعل من اختصاصات ديوان
المكاتبات - (السلطنة) - مراقبة السجلات المالية للدولة ،
للتأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الإيرادات وتوريدها
لبيت المال ، واعطاء الحقوق الى أصحابها وفق القوانين العادلة ،
والقواعد المعمول بها .

المبحث الثانى

العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة

يرى الفكر المالى الاسلامى ، أن المراقبة المالية للدولة ، لا تكون ذات فاعلية الا اذا صاحبها عقوبات وجزاءات كفيلة بردع من تسول له نفسه ارتكاب مخالفات لمالية الدولة التى اسفرت عنها المراقبة والمحاسبة الدقيقة .

وفى الفكر الاسلامى ، توجد عقوبتان : عقوبة أخسرية متروك أمرها لله عز وجل ، وعقوبة دنيوية يقوم ولى الأمر بتنفيذها وفق أحكام الشرع .

والجرائم التى نص عليها الشارع الحكيم وبين عقوبتها ، وهى ما تسمى (بالحدود والقصاص والديات) - كجريمة السرقة والزنا وشرب الخمر والقتل العمد وشبهه والقتل الخطأ والقذف وغير ذلك ،

وهناك جرائم لم يرد بشأنها نص فى كتاب الله عز وجل ، ولا فى سنة رسول الله - ﷺ - لتولدها عن التقاليد والعادات واختلاف الأزمنة وتعدد الأماكن ، وهى ما يطلق عليها عقوبة تعزيرية (أى التأديب) .

وحول هذه العقوبة التعزيرية يقول الامام الماوردى : والتعزير تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود ، ويختلف حكمه باختلاف حاله وحال فاعله .

فيوافق الحدود من وجه ، وهو أنه - تأديب استصلاح ويزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب .

(١٣ - الادارة المالية للدولة)

ويخالف الحدود من ثلاثة أوجه : -

أحدها : أن تناديى ذى الهيبة من أهل الصيانة ، أخف
من تناديى أهل النذاء والسفاهة . . .

الثانى : أن الحد وإن لم يجز العفو عنه ، ولا الشفاعة
فيه ، فيجوز فى التعزير العفو عنه وتسوغ الشفاعة فيه .

الثالث : أن الحد وإن كان ما حدث عنه من التلف هدر ،
فإن التعزير يوجب ضمان ما حدث عنه من التلف . . . (١)

وهذا النوع من العقوبات (التعزير) ، منه ما هو متصل
بالمخالفات المالية للدولة إيرادا واتفاقا ، ومنه ما هو متصل
بالمخالفات التى تمس أمن المجتمع واستقراره .

ولذا فقد اعطى الفكر الاسلامى ، للقاضى سلطة تقدير
الفعل المخالف للصالح العام . ومدى أثره على الأفراد
والمجتمع ، فله أن يقضى بالعقوبة التى تتناسب مع هذا الفعل
أو ذاك .

وحول هذا المعنى يقول : ابن تيمية : « المعاصى التى
ليس لها حد مقدر ولا كفارة ، كالذى يأكل مالا يحل . . .

أو يخون أمانته ، كولاية أموال بيت المال . . .

فهؤلاء يعاقبون تعزيرا وتنكيلا وتاديبا ، بقدر ما يراه
الوالى على حسب كثرة الذنب فى الناس وقتله . . . (٢)

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

(٢) المياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠ .

هذا وقد سلك الفكر المالى الاسلامى فى العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، طرقا شتى ، أهمها العقوبات التعزيرية التى تشمل الزجر بالكلام ثم الحبس أو النفى أو الضرب حسب نوع المخالفة (٣) .

ومن هنا أيضا العزل من الوظيفة ، ومصادرة الأموال المنصوبة لصالح بيت المال (الخزائن العامة) ، أو ردها لأصحابها من الأفراد ، أو مشاطرة الولاة أموالهم لصالح بيت المال ، الى غير ذلك من العقوبات التعزيرية .

عقوبة الممتنعين عن أداء إيرادات الدولة :

● وحول مانع الزكاة ، يقول أبو يوسف : « لا يحل لرجل يؤمن بالله واليوم الآخر ، منع الصدقة ، ولا اخراجها من ملكه الى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلك ، فتبطل الصدقة عنها وبذلك يصير لكل واحد منهم من الأبل والبقر والغنم ما لا يجب فيه الصدقة ، ولا يحتال فى ابطال الصدقة بوجه ولا سبب .

بلغنا عن عبد الله بن مسعود - رضى الله عنه - أنه قال : « ما مانع الزكاة بمسلم ، ومن لم يؤدها فلا صلاة له » .

وأبو بكر - رضى الله عنه - يقول : « لو منعونى عقالا مما أعطوه لرسول الله - ﷺ لجاهدتهم » وذلك حين منعوه الصدقة ورأى قتالهم ٠٠٠ « (٤) .

● وحول الممتنعين عن أداء الجزية ، يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهل الذمة فى استيذانهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ٠ ولا يحمل عليهم فى ابدانهم شيء من

(٣) انظر : الاحكام السلطانية / للامام الماوردى : ص ٢٣٦ .

(٤) الخراج : ص ٨٠ .

المكازة ، ولكن يرفق بهم ويحبسون حتى يؤدوا ما عليهم ،
ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزية .. » (٥) .

● وبالنسبة لعقوبة المتنعين عن أداء الخراج ، فإنهم
يجبرون على أدائه ، لأنه حق لبيت المال ، فإذا أصروا على عدم
الأداء أجلوا عن أرض الخراج .

● وبخصوص المتنعين عن أداء العشور ، عند دخول
الدولة ، صودر من بضائعهم ما يوازي قيمة العشور .

عقوبة الولاة المخالفين لمالية الدولة :

تتوعدت العقوبات والجزاءات فى الفكر المالى الاسلامى ،
للقائمين على مالية الدولة ، عند ارتكابهم جرائم تمس إيرادات
أو نفقات الدولة . وأهمها : -

● عقوبة العزل من الوظيفة وأسبابها :

وحول هذه العقوبة ، يقول الامام الماوردى : « أن من عثر منه
على شىء من هذا الباب (أخذ أموال الدولة بغير حق) - عزله
واستبدل به ، بعد تعيين الحق من أمره ، من غير عجلة أو غلظة ،
وعاقبه عقوبة تحتملها صورة حاله ومبلغ جنايته ، واسترد منه
ما أخذ من ظلم ، وردّه على صاحبه ، فان مضى العدل على الظالم
أبلغ وأشد من مضى الجور على المظلوم » (٦)

وحول أسباب العزل من الوظيفة التى يتولاها القائمون على
مالية الدولة بسبب الخيانة ، يقول الامام الماوردى : « أن يكون سببه
خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة

(٥) الخراج : ص ١٢٣ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ،
فقد قيل : (من يخن يهن) « (٧) » .

● عقوبة رد الأموال المغصوبة :

وحول رد الأموال المغصوبة بغير حق ، يشير الامام الماوردي الى
استخراجها منهم وتعزيرهم على ذلك تاديبا لهم ، وذلك بعد اقامة
الحجة عليهم ، فيقول : « فان ظهر منهم على مال قد احتجوه ،
وحق قد خاتوه طالبهم به (الامام) مطالبة المدين النصف ، واستوفاه
منهم استيفاء المحق المسعف ، بعد اقامة حجه ، واطهار شواهد .
ولا يستغنى بالقدرة على اظهار الحجة ، ليكون معذورا وهم
مذمومين ، ومنصفا وهم خائنين .

فاذا استوفى حقه ، واسترجع ماله ، كان من وراء تاديبهم
تقويما لهم واستصلاحا لغيرهم .

وعلى حسب اقدارهم يكون التقويم ... « (٨) » .

● عقوبة شطر اموال الولاية عند زيادتها بدون وجه حق :

أقر الفكر المالى الاسلامى عقوبة التعزير بالمال ، فأمر بمصادرة
أو مشاطرة اموال الولاية التى حصلوا عليها أثناء توليهم لوظائفهم
بدون وجه حق .

فقد كان عمر رضى الله عنه - يكتب اموال عماله اذا ولاهم ،
ثم يقاسمهم مازاد على ذلك ، وربما أخذه منهم .

وقد روى أن عمر - رضى الله عنه - مر ببناء بينى بحجارة
وجص فقال : لمن هذا ؟ فذكروا عاملا له على البحرين ، فقال : أبت

(٧) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٥ .

الدراهم إلا أن تخرج أعناقها ، وشاطره ماله (٩) .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أموالهم ، من عماله وولاته ، فاتح مصر وعامله عليها عمرو بن العاص ، وفاتح الشام وعامله عليها خالد بن الوليد ، وفاتح العراق وعامله على الكوفة سعد بن أبي وقاص وهؤلاء الثلاثة ممن يفتخر بهم الاسلام .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أيضا - النعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عامله على مكة ، ويعلى بن مذب عامله على اليمن ، والصحابي الجليل أبو هريرة عامله على البحرين (١٠) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، قد وضع أنواعا من العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، منها العزل من الوظيفة ، ومصادر الأموال المأخوذة بغير حق لصالح بيت المال ، ومشاطر أموال الولاة عند زيادتها أثناء العمل دون وجه حق ، ورد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك لبيت المال ، أو لأربابها .

ولنا أن نتساءل ؟ ماذا يكون الحال لو طبقت دول العالم اليوم هذا النظام ؟ .

والى أى حد يصل بنا الى الهدف المنشود . ؟ فلا يؤخذ المال إلا من حقه ، ولا يتفق إلا فى حقه ، ويمنع من الباطل . ؟

وإذا كان الفكر الوضعى ، وما يوقعه من عقوبات - كالانذار أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة ، أو الحرمان من العلاوة ، أو الخصم

(٩) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢

نقلا من كتاب عيون الاخبار / لابن قتيبة .

(١٠) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ ،

١٢٣ ، نقلا من كتاب طبقات ابن سعد .

من الراتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، أو الوقف بدون مرتب مدة لا تتجاوز بضعة أشهر ، أو خفض المرتب ، أو خفض الدرجة ، وأخيرا ونادرا العزل من الوظيفة .

فإن الفكر المالى الاسلامى ، عزل من الوظيفة ، وقاسم شطر مال الولاية ومصادرته فى بعض الأحوال لصالح بيت مال المسلمين ، فضلا عن ذلك رد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك الدولة أو أرباب الأموال .

ولكن شتان ، فلو أننا عزلنا وقاسمنا وصادرنا ورددنا الأموال المغصوبة لأصحابها ، لكان الحال غير الحال .. !!

تعقيب

(حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم)

هكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، أمر الحكام بمتابعة السولة ومراقبتهم فى أعمالهم ، والكشف عن أحوالهم ، ومحاسبتهم على تصرفاتهم ، وتوقيع العقوبات والجزاءات لكل من تسول له نفسه باخذ أموال الدولة بدون وجه حق .

فقد كان - ﷺ - يستوفى الحساب على العمال ويحاسبهم على الايرادات والمصروفات ، ويمنع الهدايا التى تقدم للولاة ويصادرهما ، ليردها الى أهلها ان علمهم ، والا أبقاها فى بيت المال لاستخدامها فى دفع الغوائل عن المسلمين وفى الجهاد فى سبيل الله (١) .

وقد اختط الخلفاء والحكام من بعده - ﷺ - عدة وسائل واجراءات تستهدف الحساب مع الولاة والعمال ، فكانوا اذا استعملوا عاملا ، أحصى ماله عنه تعيينه ويقاسموه أمواله التى جمعها لنفسه ، اذا تبين أن راتبه لا يسمح بتوفيرها ويردونها الى أصحابها ، والا وضعت فى بيت مال المسلمين ، ومع توقيع العقوبات الرادعة ، للحفاظ على مالية الدولة .

وهكذا استمر حكام الدولة ، ومعاونوهم من الرؤساء الاداريين الماليين بدائمة النظر فى تصرفات وأعمال مرؤوسيهم ، ويقومون بتعديلها أو الغائها اذا ما خالفت أحكام الشرع ، أو تنافت مع مبادئ العدالة والحق ، وذلك من تلقاء أنفسهم بدون توقف على تظلم من أحد ، مما يدل على أن هذا النظام فريد فى تاريخ البشرية ، لم يسبق له مثيل من النظم الوضعية .

(١) انظر : ولاية المظالم / للشيخ محمد أبو زهرة ص ٣٥٩ ، ٣٦٠ بحث مقدمة الى الحلقة الدراسية الاولى للقانون والعلوم السياسية - مصر عام ١٩٦١م .

خاتمة

وبعد فتلک هی الادارة المالية للدولة . فی الفكر المالى الاسلامى ،
عرضناها من خلال ثلاثة أبواب حاولنا فی :

أولها : بیان سياسة وطرق وشروط تعيين القائمين على ادارة
مالية الدولة . واختصاصاتهم نحو الإيرادات والنفقات العامة .

وفى الثانى : وقفنا على حقوق والتزامات الخزنة العامة
للدولة .

وفى الثالث : تناولنا أنواع مراقبة الدولة من ذاتية وشعبية
وتنفيذية وأجهزة ادارية ، وكيفية محاسبة القائمين على مالية الدولة
وتوقيع العقوبات على المخالفين منهم .

وقد كشفت الدراسة عن مجموعة من النتائج لها أهمية بالنسبة
لممارسة ادارة مالية الدولة ، يمكن الإشارة إليها بإيجاز :

● ترسيخ الأصول العلمية لادارة مالية الدولة ، على أساس من
الایمان والعلم الواعى . وربط هذه الادارة بالعقيدة لضمان
سلامة وفاعلية التطبيق . وهذا أمر تفتقر اليه نظريات الادارة
فى عالمنا المعاصر . الذى انعدمت فيه الرقابة الذاتية النابعة من
العقيدة الراسخة . وبهذا فان الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة
فكر متكامل عملى . صالح للتطبيق فى كل زمان ومكان .

● تتميز ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى بالمرونة والقدره
والاستجابة السريعة للملائمة لكل ما قد يحدث من تغيرات فى
مجال الادارة المالية المتجددة عبر تاريخ الحضارة الاسلامية .
وسيظل هذا التنظيم مع المرونة التى تتوافر له ، واستمرار

الاجتهاد والاستنباط . والاتصال بين الفكر والتطبيق قادرا على مواجهة كافة المتغيرات التي تطرأ على الوضع الادارة المالية فى كل العصور . الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

● ان فاعلية الادارة المالية فى تحقيق النتائج والاهداف المنشودة من وراء أعمالها . تتوقف على طبيعة القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع الذى يجرى أعمالها فيه . فتزداد هذه الفاعلية كلما تميزت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع بالسمو الروحى والوازع الدينى ، وتقلص هذه الفاعلية كلما تدنت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع ، أو اتسمت بالتردى الى مهاوى المادية .

ولعل خير دليل على ذلك هو ما تعانيه الآن تلك الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة .

● حرص الفكر المالى الاسلامى كل الحرص على اختيار العاملين فى مجال الادارة المالية للدولة مع توجيههم وتحسينهم وتوفير الحياة الكريمة لهم بفرض العطاء المناسب لظروفهم مشترطا فى اختيارهم كفايات أهمها : -

- الكفاية الأخلاقية :-

التي تتوفر بالأمانة والعدل والدين والاخلاص والمصالح والعفة .

- الكفاية العلمية :-

التي تتم بالدراسة والدراية التامة لما تتطلبه الادارة المالية للدولة ، من الأمور المالية والقدرات الشخصية نحو التصرفات بذكاء وفطنة أثناء العمل .

- الكفاية المحاسبية :-

التي تتوفر بمعرفة تقديرات الموارد المالية للدولة وكيفية تقدير استخداماتها .

- الكفاية الادارية :-

وهى الخبرة بالاساليب الادارية المختلفة والمتطورة بتطور الظروف والملايسات .

ان الباحث المتعمن لتطبيقات الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى والوقوف على خطته فى معالجته لكافة الامور الرئيسية لها . سواء بالنسبة لمعالجته للمراقبة الذاتية كخط دفاع اول . او ضد الانحراف الادارى بشتى صورته واشكاله ومظاهره ، او سواء بالنسبة لمعالجته للمراقبة التنفيذية من خلال الخطة المحكمة الحلقات لتحقيق الاهداف المنشودة من وراء اعمالها بدءا من القواعد التى وضعها لاختيار العمال . مروراً بقواعد الاشراف عليهم ، وارشادهم وتوجيههم فى اعمالهم ، وانتهاء بقواعد مراقبتهم ومحاسبتهم ، او سواء بالنسبة لمعالجته لعمل مراقبة الاجهزة الادارية (الدواوين) المتخصصة فى الرقابة المالية وعملها فى مراقبة الولاة والعمال ورصد تصرفاتهم ، واخطائهم التى يرتكبونها اثناء عملهم .

يكشف بنفسه عن مدى الاصاله الفكرية والعلمية التى توافرت فى تنظيم الادارة المالية فى الفكر الاسلامى . والتى لا تقل بحال عما يتوافر لتطبيقات هذه الادارة فى المفهوم المعاصر ، ان لم يكن يزيد - وهذا بالتأكيد - لان الفكر الاسلامى . هو جزء من التشريع الذى وضعه الحق تبارك وتعالى :-

« قد جاءكم من الله نور وكتاب مبين . يهدى به الله من اتبع رضوانه سبل السلام ويخرجهم من الظلمات الى النور باذنه ويهديهم الى صراط مستقيم » (١) .

وبهذا فانى اقدم هذا الكتاب الى كافة المهتمين بالفكر الاسلامى عامة ، والى المهتمين بالادارة المالية للدولة فى شتى شعوب العالم وحكوماته الحاضرة . لتراجع موقفها من سياساتها ونظمها وقوانينها

المالية فى ضوء أحكام الشريعة الإسلامية ولتكون عوناً لها على إزالة التناقض القائم فى نظمها المالية .

والله أسأل أن يكون عملى هذا خالصاً لوجهه الكريم . وأن يوفق ولاية الأمر فى العالم الإسلامى للاستعانة بالفكر الإسلامى فى كافة مجالات الحياة خاصة المالية والاقتصادية ، وتلك خطوة على الطريق الصحيح للتنمية ، والتغليب على جميع مشاكلنا . وليكن شعارنا دائماً العمل بقوله تعالى : -

« وأن هذا صراطى مستقيماً فاتبعوه ولا تتبعوا السبل فتفرق بكم عن سبيله ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون » (١) .

والله من وراء القصد ٥

المؤلف

أبو أحمد شوقى بن عبده بن البسطويسى بن السامى

فى ١ شوال سنة ١٤١١ هـ

القاهرة / مدينة نصر

١٦ أبريل ١٩٩١ م

« فهرست أهم مراجع الكتاب »

أولا : - القرآن الكريم وتفسيره :

- القرآن الكريم :
- أحكام القرآن :
- (الجصاص) أبو بكر أحمد بن علي الرازي الجصاص
ت (٣٧٠) هـ .
- التكت والعيون (تفسير الماوردي) :
(الماوردي) أبو الحسن علي بن حبيب الماوردي البصري
ت (٤٥٠) هـ .
- جامع البيان عن تأويل آي القرآن :
(الطبري) أبو جعفر محمد بن جرير بن زيد الطبري
ت (٣١٠) هـ .

ثانيا : - الحديث النبوي وشروحه :

- الترغيب والترهيب :
- (المنذرى) زكى الدين عبد العظيم بن عبد القوى المنذرى
ت (٦٥٦) هـ .
- الطبقات الكبرى :
- (لابن سعد) محمد بن سعيد بن منيع الهامشي ت (٢٣٠) هـ .

(*) تم اعداد هذا الكتاب بين كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية الأمر الذى أدى الى اختلاف طبعات المراجع لذا أغفلت ذكر جهة وتاريخ النشر مكتفيا بالإشارة الى كل ما رجعت اليه بالهامش . الله الموفق .

- المستدرك على الصحيحين :
- (النيسابورى) أبو عبد الله محمد بن عبد الله المعروف بالحاكم النيسابورى . ت (٤٥٨) هـ .
- المنتخب من السنة :
- إصدار المجلس الأعلى للشئون الإسلامية وزارة الأوقاف جمهورية مصر العربية ط القاهرة ١٣٨٤ هـ - ١٩٦٤ م .
- سنن أبي داود :
- (السجستاني) سليمان بن الأشعث بن إسحاق الأزدي السجستاني ت (٢٥٧) هـ .
- صحيح البخارى :
- (البخارى) أبو عبد الله محمد بن اسماعيل البخارى ت (٢٥٦) هـ .
- صحيح مسلم :
- (النيسابورى) للحافظ أبي الحسن مسلم بن الحجاج القشيري النيسابورى (٢٦١) هـ .
- فتح البارى بشرح صحيح البخارى :
- (العسقلانى) الحافظ أحمد بن حجر العسقلانى ت (٨٥٢) هـ .
- نيل الأوطار . شرح منتقى الأخبار :
- (الشوكانى) محمد بن على بن محمد بن عبد الله الشوكانى ت (١٢٥٠) هـ .

ثالثا : - كتب الفقه المذهبى :

- (١) الفقه الحنفى :
- حاشية رد المختار على الدر المختار : شرح تنوير الأيصار : (ابن عابدين) محمد أمين الشهير بابن عابدين ت (١٢٥٢) هـ .

(ب) الفقه المالكي :

- حاشية الدسوقي على الشرح الكبير :

(الدسوقي) محمد عرفة الدسوقي ت (١٢٣٠) هـ .

(ج) الفقه الشافعي :

- الاقناع في الفقه الشافعي :

(الماوردي) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي

البصري . ت (٤٥٠) هـ .

- المجموع :

(النووي) محي الدين أبو زكريا يحيى بن شرف النووي

ت (٦٧٦) هـ .

(د) الفقه الحنبلي :

- المغنسي :

(ابن قدامة) أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة

ت (٦٢٠) هـ .

رابعاً : - كتب السياسة الشرعية :

- الأحكام السلطانية :

(الماوردي) الامام أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري

البغدادي الماوردي ت (٤٥٠) هـ .

- الأحكام السلطانية :

(الفراء) أبو يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي

ت (٤٥٨) هـ .

- الحسبة في الاسلام :

(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .

- السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية :
(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية ت (٧٢٨) ه .
- الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية :
(ابن القيم الجوزية) أبو عبد الله محمد بن أبى بكر الزرعى المعروف بابن القيم الجوزية . ت (٧٥١) ه .
- الوزراء والكتاب :
(الجهشيارى) أبو عبد الله محمد بن عبدوس بن عبد الله الكوفى - المعروف - بالجهشيارى ت (٣٣١) ه .
- تسهيل النظر وتعجيل الظفر :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) ه .
- قوانين الوزارة :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) ه .
- نهاية الرتبة فى طلب الحسبة :
(الشيرزى) عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله الشيرزى ت (٢٥٩) ه .

خامسا : - كتب الفقه المالى والاقتصاد الاسلامى :

- الاستخراج الاحكام الخراج :
(ابن رجب) أبو الفرج عبد الرحمن بن أحمد بن رجب الحنبلى ت (٧٩٥) ه .
- الاموال :
(ابن سلام) أبو عبيد القاسم بن سلام ت (٢٢٤) ه .
- الاموال :
(زنجويه) الحميم بن زنجويه ت (٢٥١) ه .

- **الخـراج :**
(ابن يعقوب) القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم الكوفى
ت (١٨٢) هـ .

- **الخـراج :**
(القرشى) يحيى بن آدم بن سليمان القرشى ت (٢٠٣) هـ .

- **الخـراج وصناعة الكتابة :**
(زياد) قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد ت (٣٢٩) هـ .

- **مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام :**
(السامى) دكتور شوقى عبده السامى ط القاهرة ١٤٠٣ هـ
- ١٩٨٣ م .

سادسا : - كتب التراجم :

- **عيون الأخبار :**
(ابن قتيبة) أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينورى
ت (٢٧٦) هـ .

سابعا : - كتب التاريخ والسير والحضارة الاسلامية :

- **الاسلام والحضارة العربية :**
(كرد) محمد كرد على / لجنة التأليف والترجمة والنشر ١٩٦٨م

- **التراتب الادارية / المسمى بنظام الحكومة النبوية :**
(الكتانى) الشيخ عبد الحى الكتانى ت (٧٨٨) هـ .

- **الكامل فى التاريخ :**
(ابن الاثير) أبو الحسن على بن محمد بن الكريم الشيبانى
الجزرى المعروف بابن الاثير ت (٦٣٠) هـ .
(١٤ - الادارة المالية للدولة)

- المواظظ والاعتبار فى ذكر الخطط والآثار / المعروف بالخطط
المقرىزية :

(المقرىزى) تقى الدين أحمد بن على / المعروف بالمقرىزى
ت (٨٤٥) هـ .

- تاريخ الأمم والملوك :

(الطبرى) أبو جعفر بن جرير الطبرى ت (٣١٠) هـ .

- فتوح البلدان :

(البلاذرى) أحمد بن يحيى جابر المعروف بالبلاذرى
ت (٣٢٩) هـ .

ثامنا : - كتب فى الدراسات الاسلامية العامة :

- احياء علوم الدين :

(الغزالى) أبو حامد زين محمد بن محمد بن أحمد - المعروف
- بالغزالى الطوسى ت (٥٠٥) هـ .

- أدب الدنيا والدين :

(الماوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى
البصرى ت (٤٥٠) هـ .

- الادارة فى صدر الإسلام :

(خميس) دكتور محمد عبد المنعم خميس ط القاهرة ١٩٧٤ .

- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى :

(السامى) دكتور شوقى عبده السامى ط القاهرة ١٩٨٩ م .

- المقدمة :

(ابن خلدون) عبد الرحمن أبو زيد ولى الدين بن خلدون
ت (٨٠٨) هـ .

- تخريج الدلالات السمعية :
(الخزاعي) أبو الحسن علي بن محمد المعروف بالخزاعي
القمياني ت (٧٨٩ هـ) .

- صبح الأعشى فى صناعة الانشا :
(القلقشندي) أحمد بن علي القلقشندي ت (٨٢١ هـ) .

تاسعا : - كتب فى المعاجم اللغوية :

- القاموس المحيط :
(الفيروزابادي) مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب
الفيروزابادي ت (٨١٧ هـ) .

- المصباح المنير :
(الفيومي) أحمد بن محمد علي المقرئ الفيومي ت (٧٠٠ هـ) .

- لسان العرب :
(ابن منظور) أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم -
المعروف - بابن منظور الأنصاري ت (٧١١ هـ) .

- مختار الصحاح :
(الرازي) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي
المطبعة الاميرية (١٣٧٠ هـ - ١٩٥٠ م) .

« فهرست موضوعات الكتاب »

الموضوع	الصفحة
- مقدمة الكتاب	٥
- مدخل :	٨
مفهوم الفكر الاسلامى للادارة المالية للدولة	
- دراسة تمهيدية :	١٧
حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الأول	
القائمون على ادارة مالية الدولة	
فى الفكر الاسلامى	
٣٧ - ٧٧	
- الفصل الأول :	٣٩
سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الأول :	٤٢
طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	٥٢
شروط القائمين على ادارة مالية الدولة	
- الفصل الثانى :	٦٤
اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة	

الموضوع	الصفحة
- المبحث الأول :	٦٧
اختصاصات القائمين على إيرادات الدولة	
- المبحث الثانى :	٧٣
اختصاصات القائمين على نفقات الدولة	
- تعقيب :	٧٦
حول القائمين على ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الثانى	
حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة فى الفكر الاسلامى	
٧٩ - ١٣٨	
- تمهيد :	٧٩
حول مفهوم - بيت المال - الخزانة العامة للدولة	
- الفصل الاول : -	٨٨
حقوق والتزامات خزانة أموال الزكاة (موازنة مستقلة)	
- المبحث الأول :	٩٠
حقوق خزانة أموال الزكاة	
- المبحث الثانى :	٩٧
التزامات خزانة أموال الزكاة	

الموضوع	الصفحة
- تعقيب :	١٠٢
حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة	
- الفصل الثانى :	١٠٣
حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة للدولة (الموازنة العامة)	
المبحث الأول :	١٠٥
حقوق خزانة الأموال العامة للدولة	
المبحث الثانى :	١٢١
التزامات خزانة الأموال العامة للدولة	
- المطلب الأول :	١٢٢
الالتزامات الخاصة بالاتفاق العام	
- المطلب الثانى :	١٢٩
التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة	
- تعقيب :	١٣٧
حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة	
الباب الثالث	
مراقبة مالية الدولة فى الفكر الإسلامى	
١٣٩ - ٢٠٠	

الموضوع	الصفحة
- تقديم : -	١٣٩
مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها فى الفكر الاسلامى	
- الفصل الاول : -	١٤٩
أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى	
- المبحث الاول :	١٥٠
المراقبة الذاتية لمالية الدولة	
- المبحث الثانى :	١٥٤
المراقبة الشعبية لمالية الدولة	
- المبحث الثالث :	١٦٢
المراقبة التنفيذية لمالية الدولة	
- المطلب الاول :	١٦٣
سلطة رئيس الوزراء فى مراقبة مالية الدولة	
- المطلب الثانى :	١٦٨
سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة	
- المبحث الرابع :	١٧٠
سلطة مراقبة الدواوين لمالية الدولة	

الموضوع	الصفحة
- المطالب الأول :	١٧١
مراقبة ديوان المظالم لمالية الدولة	
- المطالب الثانى :	١٧٨
اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة	
- تعقيب :	١٨٣
حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى	
- الفصل الثانى :	١٨٦
محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم	
- المبحث الأول :	١٨٨
محاسبة القائمين على مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	١٩٣
العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة	
- تعقيب :	
حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم	
- خاتمة :	٢٠١
- فهرست أهم مراجع الكتاب	٢٠٥
- فهرست موضوعات الكتاب	٢١٣

« كتب المؤلف »

- عدالة الاسلام فى أحكام المواريت ط عام ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ م .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط أولى عام ١٠٤١ هـ - ١٩٨١ م .
- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام ط عام ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .
- نظم الدولة الاسلامية ط عام ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م .
(فى شئون الحكم والقضاء والمال والعلاقات الدولية) .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط ثانية عام ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م .
- موسوعة أحكام المواريت ط عام ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى ط عام ١٤١٠ - ١٩٨٩ م .
- الفكر الاسلامى - و - القضايا الطبية المعاصرة - عام ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م .
- الفكر الاسلامى - و - الادارة المالية للدولة - ط عام ١٤١١ هـ - ١٩٩١ م .
- المالية العامة فى الاسلام تحت الطبع .

* * *

تطلب هذه الكتب من :

مكتبة النهضة المصرية - ٩ شارع عدلى ت : ٣٩١٠٩٩٤ القاهرة

ومن المؤلف بعنوان :

مدينة نصر - ٨١ شارع على أمين شقة ١٠١ ت : ٢٦٠٨٩٤٠ القاهرة

« _____ويه »

(مسموح بترجمة هذا الكتاب الى أى لغة أخرى)

وذلك بعد موافقة المؤلف على الترجمة واعتمادها من جانب

رقم الايداع بدار الكتب ٤٥٤١ لسنة ١٩٩١

الترقيم الحولى : 6 — 1580 — 00 — 977 I.S.B.N.

مطبعة

أبناء وهبه حسان

٢٤١ (١) شارع الجيش - القاهرة

ت : ٩٢٥٥٤٠

هذا الكتاب

• اشتمل على شرح مفهوم الفكر الإسلامي ، لإدارة المالية للدولة بوظائفها المختلفة ، المتعلقة بالتخطيط والتنظيم المالي ، ثم التنفيذ والإشراف والمتابعة والمراقبة لمالية الدولة .

• تناول سياسة الفكر المالي الإسلامي ، في اختياره للقائمين على إدارة مالية الدولة ، واختصاصاتهم المالية والإدارية ، مراعيًا الالتزام بالأمانة والكفاءة عند التعيين .

• أوضح حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ، في الفكر الإسلامي مبينًا كيف أقام نظامه المالي على قاعدة التخصيص ، لتحقيق مصالح الأفراد والجماعات والحكومات .

• أظهر ما وصل إليه الفكر المالي الإسلامي ، في كيفية مراقبة الموازنة العامة للدولة ، مؤكدًا الدور الفعال لأجهزة المراقبة في ضبط الإيرادات والتفقات ، وحاسبة ومراقبة المنحرفين .

• هذا الكتاب رسم منهج الفكر الإسلامي ، في ترسيخ الأصول العملية لإدارة مالية الدولة ، وربطها بالعقيدة الإسلامية ، لضمان سلامة وفعالية التطبيق ، بمرونة واستجابة .

والله الموفق



المؤلف ف سطور

دكتور شوقي عبده الساجي

• من مواليد مدينة حمود ، محافظة الغربية / جمهورية مصر العربية .

• دكتوراة في السياسة الشرعية / بمرتبة الشرف الأولى / كلية الشريعة والقانون / جامعة الأزهر .

• شارك في العديد من النشاطات والمؤتمرات والندوات الفقهية والاقتصادية والتربوية / في الدول العربية والإسلامية .

• له عدة مؤلفات وأبحاث ودراسات في مجال العلوم الإسلامية

• درّس الفقه الإسلامي ونظم الدولة الإسلامية . في المعاهد الأزهرية ومعاهد إعداد المعلمين . وجامعة الأزهر . والجامعة الإسلامية بالسعودية . وجامعة أم القرى بمكة المكرمة . وجامعة الكويت . وكلية التربية الأساسية بدولة الكويت .

• شغل عددًا من المناصب - الإدارية والاستشارية والأكاديمية كان آخرها رئيس قسم التربية الإسلامية - في كلية التربية الأساسية - بالهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - دولة الكويت .